

# **PETORO – PARTNER OG VERDIFORVALTER**

En rettslig analyse av den nye forvalterordningen for SDØE

Kandidatnr: 540

Veileder: Ola Mestad

Leveringsfrist: 10.04.2003

Til sammen 38843 ord

14.05.2003

# Innholdsfortegnelse

<b><u>DEL I: INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>1 EMNET</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1 PETORO – ET BARN AV PETROLEUMSREFORMEN I 2001	1
1.2 TEMA OG OPPBYGGING AV OPPGAVEN	3
1.3 MATERIALET	5
<b><u>2 STATENS ROLLER I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN</u></b>	<b><u>7</u></b>
2.1 UTVIKLINGSTREKK I STATENS ENGASJEMENT	7
2.1.1 OVERSIKT	7
2.1.2 BEGYNNELSEN	7
2.1.3 STATEN SOM AKSJEEIER	8
2.1.4 OPPRETTELSEN AV SDØE	9
2.2 VIRKNINGENE AV SDØE	10
<b><u>3 GRUNNLOVEN § 19 SOM BAKGRUNN FOR DAGENS FORVALTERMODELL</u></b>	<b><u>12</u></b>
3.1 TOLKNINGEN AV GRUNNLOVEN § 19	12
3.2 FORHOLDET MELLOM GRUNNLOVEN § 19 OG ORGANISERINGEN AV PETORO	13
3.2.1 AVVIKLINGEN AV STATOIL SOM FORVALTERSELSKAP	13
3.2.2 VALGET AV FORVALTERMODELL	14
<b><u>DEL II: PETORO SOM AKTØR I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN</u></b>	<b><u>16</u></b>
<b><u>4 PETOROS FORMÅL OG OPPGAVER</u></b>	<b><u>16</u></b>
4.1 INNLEDNING	16
4.2 PETOROS FORMÅL OG VIRKSOMHET	17
4.3 PETOROS ARBEIDSSOMRÅDER	19

4.3.1	KONSENTRASJON OM ENKELTE OPPGAVER OG LISENER	19
4.3.2	FORRETNINGSMESSIGE FORHOLD	20
4.3.3	FORRETNINGSMESSIGE PRINSIPPER	21
<b>4.4</b>	<b>FORVALTEROPPGAVEN</b>	<b>23</b>
4.4.1	FORVALTERBEGREPET	23
4.4.2	FORVALTNINGEN AV SDØE-ANDELENE: OPPDRAGETS KARAKTER OG INNHOLD	25
4.4.3	PORTEFØLJETILPASNING	27
<b>5</b>	<b><u>PETORO I INTERESSENTSKAPET</u></b>	<b><u>28</u></b>
<b>5.1</b>	<b>PETORO ER RETTIGHETSHAVER</b>	<b>28</b>
<b>5.2</b>	<b>PLIKTER OG RETTIGHETER ETTER SAMARBEIDSAVTALEN</b>	<b>29</b>
<b>5.3</b>	<b>VIRKNINGENE AV PETOROS INNTREDEN I INTERESSENTSKAPENE</b>	<b>31</b>
5.3.1	ET EKSEMPEL	31
5.3.2	NY PART INN I SAMARBEIDSAVTALEN	31
<b>5.4</b>	<b>ENDRINGER I STEMMEREGLENE</b>	<b>33</b>
5.4.1	NÆRMERE OM UTFORMINGEN AV STEMMEREGLENE	33
5.4.2	PRINSIPPENE FOR VEDTAKELSE AV NYE STEMMEREGLER	37
5.4.3	EKSEMPLER PÅ NYE STEMMEREGLER MED PETORO SOM PART	38
<b>5.5</b>	<b>SÆRLIG OM FORHOLDET MELLOM PETORO OG STATOIL</b>	<b>41</b>
5.5.1	OPPGAVEFORDELINGEN MELLOM PETORO OG STATOIL	41
5.5.2	AVSETNINGSINSTRUKSEN	41
5.5.3	FELLES EIER – ULIKE INTERESSER?	45
<b>5.6</b>	<b>MÅLING AV PETOROS INNSATS</b>	<b>48</b>
	<b><u>DEL III: FORHOLDET MELLOM PETORO OG STATEN</u></b>	<b><u>50</u></b>
<b>6</b>	<b><u>UTGANGSPUNKTER FOR STATENS STYRING AV PETORO</u></b>	<b><u>50</u></b>
<b>6.1</b>	<b>OVERSIKT OVER DEL III</b>	<b>50</b>
<b>6.2</b>	<b>ULIKE STYRINGSGRUNNLAG OG STYRINGSSTRUKTUR</b>	<b>50</b>
<b>6.3</b>	<b>HENSYN VED STYRING AV PETORO</b>	<b>53</b>
<b>6.4</b>	<b>PETOROS ØKONOMI</b>	<b>55</b>
6.4.1	INNTEKTER	55
6.4.2	UTGIFTER	56
6.4.3	STATENS ANSVAR FOR SELSKAPET	56

<b>7</b>	<b><u>STATENS STYRING AV PETORO AS</u></b>	<b>58</b>
<b>7.1</b>	<b>STATEN SOM AKSJEEIER</b>	<b>58</b>
7.1.1	INSTRUKSJONSMYNDIGHETEN GJENNOM GENERALFORSAMLINGEN I PETORO	58
7.1.2	FORMKRAV	59
<b>7.2</b>	<b>FORELEGGELSESPLIKTEN</b>	<b>61</b>
7.2.1	HVA FORELEGGELSESPLIKTEN ER	61
7.2.2	TYPER AV SAKER SOM OMFATTES AV FORELEGGELSESPLIKTEN	61
7.2.3	NÅR FORELEGGELSESPLIKT INNTREER	64
<b>7.3</b>	<b>STYRING GJENNOM BEVILGNINGENE TIL PETORO AS</b>	<b>66</b>
7.3.1	BEVILGNINGSSYSTEMET I STATEN	66
7.3.2	GJENNOMFØRING AV STORTINGETS BUDSJETTVEDTAK: ØKONOMIREGELVERKET	68
7.3.3	INSTRUKSJON AV PETORO GJENNOM TILDELINGSBREVET	71
7.3.4	STYRINGSDIALOG	74
7.3.5	ØVRIGE STYRINGS- OG INSTRUKSJONSGRUNNLAG	75
<b>8</b>	<b><u>STATENS STYRING AV FORVALTNINGEN AV SDØE-ANDELENE</u></b>	<b>76</b>
<b>8.1</b>	<b>INSTRUKSHJEMMELEN I PETROLEUMSLOVEN § 11-10 (1)</b>	<b>76</b>
8.1.1	STATEN ER OPPDRAGSGIVER	76
8.1.2	OMRÅDET FOR INSTRUKS ETTER PETROLEUMSLOVEN § 11-10 (1)	77
8.1.3	ER INSTRUKSER ETTER PETROLEUMSLOVEN § 11-10 ENKELTVEDTAK?	79
<b>8.2</b>	<b>STYRING GJENNOM BEVILGNINGENE TIL SDØE-ANDELENE</b>	<b>81</b>
<b>8.3</b>	<b>FORHOLDET MELLOM DE ULIKE INSTRUKSJONSGRUNNLAGENE</b>	<b>83</b>
<b>9</b>	<b><u>ANDRE STYRINGSMEKANISMER</u></b>	<b>86</b>
<b>9.1</b>	<b>SÆRREGLER OM KONGENS MYNDIGHET</b>	<b>86</b>
<b>9.2</b>	<b>RIKSREVISJONENS KONTROLL MED PETORO</b>	<b>87</b>
	<b><u>DEL IV: RAMMENE FOR DAGENS FORVALTERMODELL</u></b>	<b>89</b>
<b>10</b>	<b><u>GRUNNLOVEN § 19 SOM RAMME</u></b>	<b>89</b>
<b>10.1</b>	<b>OVERSIKT</b>	<b>89</b>
<b>10.2</b>	<b>DE ULIKE TOLKNINGENE AV GRUNNLOVEN § 19</b>	<b>90</b>

10.2.1 PREROGATIVLÆREN	90
10.2.2 KRITIKKEN MOT PREROGATIVLÆREN	92
<b>10.3 SYNET PÅ § 19 I DAGENS STORTING</b>	<b>95</b>
<b>10.4 MULIGE LØSNINGER FOR FORVALTERORDNINGEN UAVHENGIG AV § 19</b>	<b>97</b>
<b>10.5 EKSURS: FORHOLDET MELLOM AVSETNINGSORDNINGEN OG § 19</b>	<b>98</b>
 <b><u>11 SÆRLIGE PROBLEMER I FORHOLD TIL ANDRE RETTSREGLER</u></b>	 <b><u>101</u></b>
 <b><u>12 AVSLUTTENDE KOMMENTARER</u></b>	 <b><u>104</u></b>
 12.1 VURDERING AV DAGENS FORVALTERMODELL	104
12.2 KARAKTERISTIKK AV PETORO	108
 <b><u>FORKORTELSER</u></b>	 <b><u>112</u></b>
 <b><u>KILDER</u></b>	 <b><u>112</u></b>
 LOVER	112
RETTSAVGJØRELSER	113
STORTINGSVEDTAK	113
VEDTAK M.V. FRA REGJERING OG DEPARTEMENTER	114
FORARBEIDER OG ANDRE OFFENTLIGE DOKUMENTER	114
ANDRE DOKUMENTER	116
LITTERATUR	116
INTERNETTADRESSER	118
 <b><u>VEDLEGG</u></b>	 <b><u>118</u></b>

## **DEL I: INNLEDNING**

### **1 Emnet**

#### **1.1 Petoro – et barn av petroleumsreformen i 2001**

Petoro AS ble stiftet 9. mai 2001, med staten som eier av alle aksjer. Opprettelsen var resultat av en prosess som hadde pågått i lang tid, og som førte til en omorganisering av det statlige eierskapet i petroleumsvirksomheten. Dette eierskapet består av to typer eierinteresser. For det første eier staten aksjer i selskaper som Den norske stats oljeselskap AS (Statoil) og Norsk Hydro AS. For det andre har staten direkte eierandeler i tillatelser til petroleumsvirksomhet, såkalte SDØE-andeler (SDØE står for statens direkte økonomiske engasjement). SDØE-andelene ble fra opprettelsen i 1985 til reformen i 2001 forvaltet av Statoil. Petoros hovedoppgave ble å overta den rollen Statoil hadde hatt som forvalter av statens eierandeler. Dermed var en ny aktør i den norske petroleumsvirksomheten født. Etableringen av Petoro er utgangspunktet for denne avhandlingen.

Reformen i 2001 hadde tre hovedelementer i tillegg til opprettelsen av Petoro:

- Delprivatisering og børsnotering av Statoil.
- Restrukturering og nedsalg av SDØE.
- Ombygging av transportsystemet, inkludert etablering av et statseid transportselskap for naturgass, Gassco AS.

Bakgrunnen for reformen er i det sentrale stortingsdokumentet for omorganiseringen beskrevet å være særlig fire forhold<sup>1</sup>: En mer moden kontinentalsokkel, økt internasjonalisering og globalisering, en endret rettighetshaverstruktur og et mer åpent

---

<sup>1</sup> St. prp. nr. 36 (2000-2001) ”Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE” (heretter ”St. prp. 36”), særlig kapittel 1 og 3. De nye utfordringene for ressursforvaltningen er også beskrevet i St. meld. nr. 39 (1999-2000) ”Olje- og gassvirksomheten”, kapittel 1.

og konkurranseutsatt gassmarked. Myndighetene ønsket derfor å ta i bruk nye virkemidler for å gjøre den norske sokkelen og markedet mer attraktivt for utenlandske selskaper og investorer. I tillegg var det et mål å bedre norske selskapers konkurranseevne. Sentralt i denne forbindelse var delprivatisering av Statoil. Dette er særskilt begrunnet blant annet med at en introduksjon av nye eiere i Statoil ville bidra til en opprydding og klargjøring av statens ulike roller i petroleumsvirksomheten, og gi selskapet større frihet til å treffe avgjørelser ut i fra rent forretningsmessige hensyn.<sup>2</sup> Børsnotering ville dessuten gi selskapet frihet til å inngå eiermessig strategiske allianser med andre selskaper og øke dets konkurransekraft. Stortinget vedtok regjeringens forslag om salg av inntil 1/3 av statens aksjer i Statoil.

Den tidligere forvalterordningen med Statoil som forretningsfører for SDØE ble vurdert slik: *”Dagens forvalterordning for SDØE har etter departementets syn fungert tilfredsstillende siden den ble etablert i 1985.”*<sup>3</sup> Myndighetene var med andre ord fornøyd med ordningen slik den fungerte, men synes å ha lagt til grunn at en delprivatisering av Statoil rettslig sett ville nødvendiggjøre endringer i den eksisterende forvalterordningen, særlig av hensyn til Grunnloven § 19.<sup>4</sup> Opprettelsen av Petoro fremstår dermed mer som en konsekvens av delprivatiseringen av Statoil enn som en ønsket del av reformen.

Om valget av ny forvaltermodell for SDØE sies at det *”er det lagt stor vekt på å videreføre de positive elementene i dagens ordning...”*<sup>5</sup> Det var et mål å finne en ordning som i stor grad bygget på de samme prinsipper og hensyn som den tidligere ordningen. Et av disse positive elementene myndighetene ønsket å videreføre, var et prinsipielt skille mellom forretningsdriften knyttet til SDØE og myndighetsreguleringen med hjemmel i petroleumsloven. Dermed skulle en unngå en uønsket sammenblanding av statens ulike roller. Blant annet av den grunn falt valget på å overlate forvaltningen til et nytt statsaksjeselskap.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> St. prp. 36 s. 30-31.

<sup>3</sup> Op. cit. s. 60.

<sup>4</sup> Se nærmere nedenfor i kapittel 3.

<sup>5</sup> Op. cit. s. 64.

<sup>6</sup> Op. cit. s. 61 og 65.

Selv om Petoro således er en videreføring av den tidligere forvalterordningen, med mange likhetstrekk, representerer selskapet også noe nytt. Petoro skiller seg både fra den tidligere forvalteren Statoil og de øvrige deltakerne på to helt sentrale punkter:

- Petoro eier ikke egne andeler i virksomheten.
- Petoro har ikke egne inntekter.

Disse to forholdene har gitt seg utslag i en særskilt ordning for finansieringen av selskapet. I tillegg kommer at Petoro ikke skal selge eller markedsføre petroleum. Selskapets form og oppgaver er videre bestemt gjennom særlov i et nytt kapittel i petroleumsloven<sup>7</sup>, med regler som til dels avviker fra det som er vanlig for aksjeselskaper. Særlovsformen tillot at selskapets juridiske struktur ble tilpasset dets virksomhet og ansvar, og det kunne gjøres unntak fra annen lovgivning.<sup>8</sup> Endelig er Petoro en helt ny aktør som har trådt inn i det eksisterende samarbeidet på sokkelen og blitt en ny partner for de øvrige deltakere i samarbeidet.

Reformen innebar totalt sett at staten reduserte sitt engasjement i petroleumssektoren ved å selge ut en del av sine andeler. Omstruktureringen av SDØE innebar dessuten at staten fikk økte andeler i transportledningene Norpipe og Statpipe samt en andel i råoljeterminalen på Mongstad. I dag er Statoil børsnotert, og staten eier ”bare” 81,8 % av Statoil. Totalt 21,5 % av SDØE-andelene er solgt til Statoil (15 %), Norsk Hydro og andre aktører (6,5 %), som således har fått hånd om en større andel av petroleumsressursene. Til tross for nedsalget er staten fremdeles den langt største aktøren på petroleumssektoren i Norge.

## 1.2 Tema og oppbygging av oppgaven

Denne avhandlingen handler om Petoro. Formålet er tredelt. For det første er det å se nærmere på den rettslige reguleringen av Petoro og dets virksomhet, og få tak på hva selskapet egentlig er. For det andre å få klarhet i bakgrunnen for selskapets opprettelse og for utformingen av dagens forvaltermoell. For det tredje å belyse virkningene av

---

<sup>7</sup> Lov om petroleumsvirksomhet 29. november 1996 nr. 72 (petrl).

<sup>8</sup> Se for eksempel petrl § 11-9 som unntar Petoro fra reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.



opprettelsen av Petoro, i de ulike relasjonene selskapet skal opptre i ved utøvelsen av sine oppgaver. Jeg har valgt å fokusere på de mer grunnleggende spørsmål, samtidig som jeg ønsker å gi en bredest mulig fremstilling av selskapet og rettsreglene som regulerer det. Denne vinklingen vil forhåpentlig gi den største nytteverdien i en så tidlig fase etter reformen, når behovet for klargjøring og oversikt er størst. Dette gir også et grunnlag for å vurdere eventuelle heldige og uheldige sider ved ordningen. Enkelte områder med potensial for forbedringer og mulige løsninger vil bli skissert underveis. Av hensyn til oppgavens omfang har det likevel ikke vært mulig å gi noen fullstendige analyser av alle spørsmål som oppstår. Avgrensninger mot temaer og problemstillinger som ikke drøftes nærmere i oppgaven tas opp fortløpende i den sammenheng de oppstår.

Her i del I skal jeg først, i kapittel 2, ta for meg utviklingstrekkene i statens roller i petroleumsvirksomheten og se nærmere på hva SDØE egentlig innebærer. Dette er viktig som bakgrunnsstoff for å kunne forstå dagens forvalterordning. I kapittel 3 skal jeg presentere de spørsmål som oppstår i forhold til Grunnloven § 19 og hvordan denne bestemmelsen har preget utformingen av dagens forvaltermodell.

I del II av oppgaven skal jeg se nærmere på hva Petoro er. Hva slags aktør skal og vil Petoro være i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel? Undersøkelsen av dette faller i to deler. I kapittel 4 vil jeg først gi en presentasjon av selskapet selv og de rettsreglene som regulerer det, samt se nærmere på dets formål og oppgaver. I kapittel 5 skal jeg ta for meg Petoros rolle som deltaker i interessentskapene, og undersøke hvilke konsekvenser opprettelsen av Petoro får for det eksisterende samarbeidet. Overføringen av SDØE-andelene til Petoro initierte blant annet et omfattende arbeid med å endre samarbeidsavtalene mellom deltakerne til å også omfatte Petoro. Et aktuelt spørsmål er særlig hvordan Petoros inntreden påvirker stemmereglene i disse avtalene. Jeg har for dette formål fått innsyn i stemmereglene i to interessentskap før og etter Petoros inntreden. Det er også av interesse å nærmere undersøke forholdet mellom Statoil og Petoro, og på hvilken måte de to selskapene skal eksistere ved siden av hverandre.

Den mest sentrale relasjonen er nok likevel forholdet mellom Petoro og staten, som er eier av både selskapet og SDØE-andelene. Denne relasjonen reiser så mange spørsmål at jeg har skilt ut behandlingen til en egen del III. Her skal jeg undersøke de ulike

rollene staten opptrer i overfor Petoro og på hvilken måte staten kan styre Petoro gjennom disse rollene. Styringen av statsaksjeselskaper gjennom generalforsamlingen har vært drøftet og vurdert i mange fora tidligere, men spørsmålene har nå fått ny aktualitet. I tillegg skiller Petoro seg som nevnt fra andre aksjeselskaper ved at det er etablert ved særlov, og at finansieringen av selskapet er spesiell. Finansieringen skjer som vi senere skal se gjennom bevilgninger over statsbudsjettet, noe som gir staten et ytterligere styringsgrunnlag overfor selskapet. I tillegg kommer at økonomistyringssystemet i staten nylig er revidert, og et nytt regelverk er kommet til. Dette reiser mange nye spørsmål om statens styring av selskapet. Hovedfokus vil være å undersøke hvorvidt en med den nye forvalterordningen har lyktes i å skape en styringsstruktur som best mulig ivaretar målsettingene om klargjøring og et tydeligere skille mellom statens ulike roller og interesser i virksomheten.

I del IV skal jeg søke å samle noen av trådene, blant annet ved å gi en vurdering av de rettslige skrankene for organiseringen av forvalterordningen. Som nevnt er det særlig Grunnloven § 19 som er av betydning her. Mitt spørsmål er om det ved utformingen av en ny forvalterordning var nødvendig å anse seg så bundet av Grunnloven som regjeringen synes å ha gjort. Kunne man ved å frigjøre seg mer fra den tradisjonelle tolkningen ha funnet en bedre løsning? Jeg skal også ta for meg enkelte særlige rettslige problemer som oppstår av forvalterordningen, både i forhold til Grunnloven og når Petoro skal vurderes i forhold til andre rettsregler. Alternativer til dagens styringsstruktur skal også diskuteres.

### 1.3 Materialet

Oversikten viser at oppgavens tema spanner over flere rettsområder. Både petroleumsrettslige, statsrettslige, forvaltningsrettslige og selskapsrettslige problemstillinger vil bli tatt opp. Hovedvekten ligger på de tre første rettsområdene. Selskapsretten vil stort sett kun danne bakteppet for de øvrige drøftelsene og ikke bli nærmere analysert. Europaretslige problemstillinger vil også bli berørt på enkelte punkter, men ikke nærmere drøftet eller redegjort for.

Når det gjelder materialet, er det særlig to forhold ved rettskildebildet for avhandlingens tema som er verdt å merke seg. For det første at forarbeidene til dagens forvalterordning

er en stortingsproposisjon og en etterfølgende odelstingsproposisjon.<sup>9</sup> Stortingsproposisjoner er normalt budsjett dokumenter, men i dette tilfellet fungerer St. prp. 36 som et forarbeid til lovbestemmelsene om Petoro i tillegg til odelstingsproposisjonen. For øvrig er petroleumsvirksomheten en virksomhet der politiske hensyn står sentralt, og politiske dokumenter som stortingsmeldinger får særlig betydning for å forstå reguleringen og myndighetsutøvelsen på området. For det andre reguleres forholdet mellom Petoro og staten til en viss grad av organisatoriske bestemmelser og instruks, enten fra regjering eller departementene. Begrepet ”instruks” skal her benyttes som en fellesbetegnelse på alle direktiver og retningslinjer som gis i kraft av et eksisterende over- og underordningsforhold mellom den som gir instruks og mottakeren. Det skilles ikke mellom direktiver som bare gir plikter, og direktiver som både gir plikt og kompetanse.<sup>10</sup> Felles for slike instruks er at de er ensidige påbud fra den overordnede enhet.<sup>11</sup> Det finnes lite rettspraksis, teori eller andre kilder om tolkningen av slike instruks, verken generelt eller til de instruksene jeg kommer inn på. Ved tolkningen av disse har jeg i mangel av andre holdepunkter måttet basere meg på en objektiv tolkning av ordlyden og teksten som sådan. I den grad det er særskilte forhold knyttet til de øvrige rettskildene som anvendes, vil dette tas opp fortløpende underveis.

---

<sup>9</sup> St. prp. 36 og Ot. prp. nr. 48 (2000-2001) ”Om lov om endring i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement)”, (heretter ”Ot. prp. 48”).

<sup>10</sup> I Eckhoff/Smith brukes begrepet ”instruks” om direktiver og retningslinjer som bare pålegger plikter, og begrepet ”organisatoriske bestemmelser” om bestemmelser og reglementer som både gir plikt og kompetanse, jf s. 164-165. For vårt formål er det imidlertid ikke nødvendig å operere med noe slikt skille.

<sup>11</sup> Det typiske eksempel er instruks gitt av regjeringen overfor departementene. Et eksempel på slik instruks er Økonomireglementet i staten som jeg kommer inn på nedenfor i del III. Men instruks kan også gis i medhold av det over- og underordningsforhold som eksisterer mellom generalforsamlingen og styret i et selskap i kraft av selskapsrettslige regler. Som eksempel kan nevnes avsetningsinstruks gitt av generalforsamlingen i Statoil, jf punkt 5.5.

## **2 Statens roller i petroleumsvirksomheten**

### **2.1 Utviklingstrekk i statens engasjement**

#### **2.1.1 Oversikt**

I dag kan staten sies å opptre i fire ulike roller i petroleumsvirksomheten; som regelgiver, som myndighetsutøver gjennom forvaltningsvedtak, som aksjeeier og som direkte eier av deltakerandeler. Det har ikke alltid vært slik. Engasjementet og rollene har variert og utviklet seg etter hvert som næringen har vokst frem. I dette kapittelet skal jeg kort se på enkelte sider ved statens engasjement og den utviklingen som ledet til opprettelsen av SDØE i 1985. Fokus vil være på de to sistnevnte rollene, staten som indirekte og direkte eier, både her og ellers gjennom hele avhandlingen.

#### **2.1.2 Begynnelsen**

Norsk oljehistorie starter på begynnelsen av 1960- tallet, da de første oljeselskapene ba den norske stat om tillatelse til å foreta geologiske undersøkelser i havområdene ved Norge. Norsk statshøyhet over sokkelen og undersjøiske naturforekomster ble proklamert ved kongelig resolusjon 31. mai 1963. Kort etter, den 21. juni 1963, ble lov om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster vedtatt. Denne loven slo fast at retten til undersjøiske forekomster på kontinentalsokkelen tilligger staten. For øvrig var loven i hovedsak en fullmaktslov som overlot til regjeringen å nærmere regulere utnyttelsen av disse ressursene. Helt fram til begynnelsen av syttitallet begrenset statens engasjement i petroleumsvirksomheten seg i hovedsak til rollen som regelgiver og myndighetsutøver. Det ble ikke ansett ønskelig for staten å engasjere seg direkte i virksomheten på grunn av de store kostnadene og risikoen for at funn ikke ville bli gjort. Statens hovedoppgaver ble ansett å være kontroll med utvinningen av petroleum og hvilke selskaper som ble sluppet til på sokkelen, samt etter hvert sikkerhetskontroll. I tillegg var det et sentralt mål på sikt å skaffe den norske stat en del av det økonomiske utbyttet fra virksomheten, dersom det skulle vise seg å være funn av verdi på norsk sokkel. Dette la man til rette for gjennom avgifter og beskatning av selskapene.

Ved forskrifter ble det innført et utførlig konsesjonssystem, som i dag er videreført i petroleumsloven. Bare Kongen kunne gi tillatelse til utforskning og utvinning i de områder Stortinget besluttet å åpne. Etter hvert ble systemet at myndighetene satte sammen grupper av selskaper som hver fikk tildelt en prosentvis ideell andel i tillatelsen, slik det også er i dag. Deltakerne etablerte så et samarbeid seg i mellom om drift av og utvinning fra feltet, og fikk eiendomsrett til en del, tilsvarende eierandelen, av den petroleum som eventuelt måtte utvinnes.<sup>12</sup>

### 2.1.3 Staten som aksjeeier

Etter hvert som sannsynligheten for funn økte og norsk næringsliv ble involvert i virksomheten, begynte også tanken om et statlig oljeselskap å vokse frem. Staten tok da steget fra å i hovedsak være forvaltningsmyndighet til også å delta som eier med forretningsmessige interesser i utvinningstillatelsene. Funnet av Ekofisk-feltet i 1969 markerte et skille, og da dette i 1970 ble erklært drivverdig, spredte optimismen seg. I de følgende årene ble stadig flere funn gjort og flere felter satt i drift. Debatten om en mer aktiv statlig deltakelse i virksomheten blusset opp. Allerede i 1970 sørget Regjeringen Borten for at statens andel i Hydro ble øket fra 47,72 % til 51 % for å sikre statlig flertall i selskapet.<sup>13</sup> I 1971 ble hovedmålene for norsk petroleumsvirksomhet fastlagt gjennom de såkalte ”10 oljepolitiske bud” i Innst. S. nr. 294 (1970-71).<sup>14</sup> Dette markerte starten på en langt mer aktiv oljepolitikk fra statens side. Et av budene var at det skulle opprettes et statlig oljeselskap for å ivareta statens forretningsmessige interesser, og Statoil ble opprettet i 1972.<sup>15</sup> Statoil fikk andeler i flere felt, og fra og med 1973 var regelen at staten gjennom Statoil skulle delta med minst 50 % i hver utvinningstillatelse som ble etablert.

---

<sup>12</sup> Staten deltok indirekte i virksomheten gjennom Hydro, hvor staten da eide 47,72 %. Hydro var medeier i selskapet Petronord AS som ble tildelt 9 blokker i første konsesjonsrunde, jf Norsk Oljehistorie 1 s. 62-63.

<sup>13</sup> Saken ble fremmet for Stortinget i St. prp. nr. 63 (1970-71) ”Om kjøp av aksjer i Norsk Hydro AS”, se også Norsk Oljehistorie 1 s. 165-166.

<sup>14</sup> ”Innstilling fra den forsterkede industrikomité om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.”

<sup>15</sup> Se Mestad s. 2-3 og Norsk Oljehistorie 1 s. 266-268 for mer om bakgrunnen for opprettelsen av Statoil.

#### 2.1.4 Opprettelsen av SDØE

Etter hvert utviklet det seg en politisk misnøye med den sterke rollen Statoil fikk på området.<sup>16</sup> Myndighetene fryktet at det ville bli vanskeligere å benytte Statoil som et redskap for å fremme samfunnsmessige interesser når selskapet vokste seg stort og kunne tenkes å begynne å forfølge egne, økonomiske interesser. Det ble derfor nedsatt et politisk utvalg i 1982, Melbye-utvalget, som fikk som mandat å utrede organiseringen av den statlige deltakelsen i petroleumsvirksomheten. Utvalget leverte sin innstilling i 1983, som ble fulgt opp i regjeringens forslag til Stortinget.<sup>17</sup> Her fremgår at hovedproblemene med den da gjeldende ordning ble ansett å være Statoils økonomiske størrelse samt dets dominerende stilling i beslutningsprosessen i interessentskapene.<sup>18</sup> Den dominerende stillingen tok man sikte på å bøte på ved å innføre nye stemmeregler i interessentskapene som svekket Statoil stemmevekt, jf nedenfor i punkt 5.4.1. Statoils økonomiske størrelse skulle reduseres ved å innføre SDØE. Hovedpoenget var at selskapet måtte få mindre andel i hver konsesjon.<sup>19</sup> For å unngå reduksjon av statens inntekter og styringsmuligheter, skulle den del som ikke lenger skulle gå til Statoil overtas av staten direkte som eier av andelene. Statoil skulle imidlertid stå for forvaltningen av statens andeler.

Sentralt i forslaget stod innføringen av et regnskapsmessig skille mellom de prosentandeler som Statoil skulle eie selv, og de andeler staten skulle eie direkte.<sup>20</sup> I budsjetter og regnskaper vedrørende statens deltakelse i petroleumsvirksomheten skulle inntekter og utgifter nå splittes og føres separat for de ulike prosentandelene. Det innebar at i Statoils regnskaper skulle kun tallene for dets egne andeler fremkomme, mens tallene for statens andeler skulle fremgå av statens regnskaper. Inntektsstrømmen knyttet til statens andeler skulle brutto overføres direkte til statsbudsjettet, mens

---

<sup>16</sup> Se blant annet Mestad/Ringnes s. 4.

<sup>17</sup> NOU 1983:16 "Organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten" og St. meld. nr. 73 (1983-84) "Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten."

<sup>18</sup> St. meld. nr. 73 (1983-84) s. 18.

<sup>19</sup> Se Mestad s. 303.

<sup>20</sup> St. meld. nr. 73 (1983-1984) s. 19.

utgiftene knyttet til disse andelene skulle dekkes gjennom bevilgninger over statsbudsjettet.

Forslaget ledet til opprettelsen av SDØE fra og med 1. januar 1985. Ordningen ble ikke fastslått i lov, men fremgikk av Statoils vedtekter og stortingsdokumenter.<sup>21</sup> Oppsplittingen ble også gjennomført i tidligere tildelte tillatelser. Med dannelsen av SDØE fikk man to ulike former for statlig eierskap i sektoren – en indirekte form der staten eier aksjer i selskaper som igjen eier andeler i tillatelsene, og en direkte form der staten selv er eier av andelene.

## 2.2 Virkningene av SDØE

Opprettelsen av SDØE innebar at Statoils deltakerandel i eksisterende og fremtidige tillatelser ble delt i to økonomiske deler. Den ene delen beholdt Statoil som tidligere. Den andre delen ble overført til statens eie og dannet SDØE. Eksempelvis innebar dette at i en tillatelse hvor Statoil tidligere hadde en andel på 70 %, beholdt selskapet selv en andel på 30 %, mens 40 % ble omgjort til SDØE- andeler.

Utda fremstod imidlertid Statoil fremdeles som rettighetshaver og eier av både sine egne og statens andeler. Andelene ble formelt tildelt Statoil og forvaltet av Statoil på samme måte som sine egne andeler. SDØE var ikke noe eget rettssubjekt og hadde ingen selvstendig rolle i de enkelte utvinningstillatelsene. Dette innebar blant annet at Statoil inngikk avtaler på vegne av både sine egne og SDØE-andelene, og stod også for salg av den olje og gass som tilkom staten direkte. Statoil var dessuten regnskapsfører for SDØE-andelene og hadde en rekke administrative oppgaver knyttet til forvaltningen av andelene. Staten hadde gjennom SDØE ingen egen stemme i interessentskapet, men var representert ved at Statoil i interessentskapene avga én stemme for selskapet og SDØE samlet. Overfor omverdenen var SDØE synlig kun gjennom at det etter hvert i en egen kolonne i petroleumsregisteret fremkom hvordan Statoils andel fordelte seg på Statoil og staten.

---

<sup>21</sup> Se særlig Statoils vedtekter § 11 slik de lød før privatiseringen, gjengitt i St. prp. 36 s. 239, og St. meld. nr. 21 (1991-92) ”Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1992”.

Innad i forholdet mellom staten og Statoil var det klart at det var staten som var eier av SDØE-andelene. Dette syntes først og fremst gjennom at det i tråd med regjeringens forslag ble innført et klart økonomisk skille mellom Statoils andeler og statens andeler. For staten innebar opprettelsen av SDØE en enorm økning i potensialet for inntekter. Mens staten tidligere bare hadde kunnet ta ut utbytte av overskuddet fra Statoil og Hydro, fikk man nå en netto kontantstrøm, bestående av differansen mellom de utgifter og inntekter som falt på statens andeler, direkte inn hvert år.<sup>22</sup> De første årene var kontantstrømmen negativ p.g.a. store investeringskostnader, og først på midten av nittitallet begynte inntektene å øke. For Statoil merktes endringen ved at pengestrømmene inn og ut av selskapet etter hvert ble betydelig redusert. Statoil fikk ingen særskilt godtgjørelse for forvalteroppdraget. Som representant for SDØE fikk Statoil imidlertid rent faktisk en særlig sterk posisjon i markedet på grunn av de store volumer petroleum det forvaltet og omsatte. Denne fordelene kunne nok være like lønnsom som noen form for godtgjørelse.

Per i dag utgjør eierskapet i petroleumsvirksomheten en betydelig inntektskilde for den norske stat. I tillegg kommer inntekter av virksomheten gjennom ulike skatter og avgifter. Statens samlede inntekter fra petroleumsvirksomheten, eksklusive utbytte fra Statoil og Hydro, utgjorde i 2001 rundt 239 mrd. NOK, over 30 % av statens samlede inntekter. Andelen fra SDØE var 125,9 mrd. NOK. Utbytte fra Statoil var i 2001 5,7 mrd. NOK.<sup>23</sup> Tallene viser tydelig hvor mye større inntektene fra SDØE er sammenholdt med utbyttet fra statens aksjer i virksomheten. Den høye lønnsomheten er også hovedbegrunnelsen for at regjeringen ved reformen i 2001 fortsatt gikk inn for at staten skal forbeholde seg SDØE- andeler i tillatelsene, om enn ikke i like stort omfang som tidligere.<sup>24</sup> Om de politiske målene for SDØE, heter det: "*Målet for den langsiktige forvaltningen av SDØE er å oppnå høyest mulig inntekter til staten.*" (Op. cit. s. 33). Staten sikres inntekter gjennom SDØE som gjennom statsbudsjettet kan benyttes til å fremme andre politiske mål. SDØE i seg selv har kun økonomiske formål.

---

<sup>22</sup> Statens netto kontantstrøm ble i 1990 besluttet overført til et eget fond, Petroleumsfondet. Se mer i Rapport 21 s. 24-25.

<sup>23</sup> Jf Fakta 2002, kapittel 5 og St.prp. nr. 1 (2002-2003) "Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar - 31. desember 2003" vedlegg 1, tabell 1.1.

<sup>24</sup> St. prp. 36 s. 53.



I dag har staten direkte eierandeler i tilnærmet alle utvinningstillatelser som er gitt, og i de fleste olje- og gassrørledninger og landanlegg tilknyttet den norske sokkelen. I tillegg har staten andeler i prosessanlegg i Zeebrugge, Emden og Dunkerque.<sup>25</sup> Størrelsen på statens andeler varierer fra noen få prosent opp mot 50-60 %. Dette er de andelene Petoro forvalter.

### 3 Grunnloven § 19 som bakgrunn for dagens forvaltermodell

#### 3.1 Tolkningen av Grunnloven § 19

Organiseringen av en forvalterordning for SDØE reiser spørsmål i forhold til Grunnloven (grl) § 19. Bestemmelsen lyder:

”Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade.”

Det er i dag neppe tvilsomt at SDØE-andelene må anses som ”*Statens Eiendomme*” i bestemmelsens forstand. Andelene må derfor forvaltes i tråd med de krav grl § 19 oppstiller. Spørsmålet er hva disse kravene går ut på. Tradisjonelt har dette vært diskutert som et spørsmål om hvorvidt § 19 kan regnes blant et av prerogativene, altså en grunnlovsbestemmelse som medfører den begrensning av Stortingets organisasjonskompetanse at den myndighet bestemmelsen foreskriver ikke kan legges til organer som ikke er direkte underordnet regjeringen, og dermed unndratt regjeringens instruksjonsmyndighet.<sup>26</sup> ”Prerogativ” er imidlertid bare en betegnelse på resultatet av tolkningen av den aktuelle grunnlovsbestemmelse. I vår sammenheng er det to relevante spørsmål om rekkevidden av § 19. For det første hvorvidt bestemmelsen gir Kongen en rett som ikke kan fratas ham ved lov, dvs. om bestemmelsen overhodet er en skranke for Stortingets myndighet (”skrankespørsmålet”). For det andre er

---

<sup>25</sup> Se oversikten på Petoros nettsider, [www.petoroas.no](http://www.petoroas.no), under punktet ”statens direkte eierandeler”.

<sup>26</sup> Se bl.a. [Eckhoff/Smith](#) s. 170 og [Andenæs, J.](#) s. 220 og 233. Generelt har det også vært vanlig å innfortolke et forbud mot at Stortinget instruerer regjeringen på prerogativenes område, se [Stavang](#) s. 223 flg, og også [Helset](#) s. 278 som definerer begrepet slik. I § 19 er imidlertid Stortingets instruksjonsrett hjemlet direkte i bestemmelsen, slik at dette ikke har vært noe diskusjonstema her.

spørsmålet, dersom § 19 gir Kongen en rett han ikke kan fratas, hva innholdet i denne retten eventuelt er. Hva slags kompetanse gir bestemmelsen Kongen ("kompetansespørsmålet")? Dette er igjen et spørsmål om hva som nærmere ligger i begrepet "vaager over". Er det kun snakk om ren overvåkning, eller en mer omfattende styrings- og instruksjonsrett?

Den tradisjonelle og forholdsvis restriktive tolkning av § 19 er at den gir Kongen, det vil si regjeringen, en rett til å forvalte statseiendom som Stortinget ikke kan frata den. Det kan bestemmes at statseiendom skal overlates til et selskap eller annen rettslig enhet, men det må da gjøres på en slik måte at regjeringen (representert ved en statsråd) kan føre kontroll med, overprøve ledelsens avgjørelser og gi instruks om virksomheten. Selskapets ledelse kan ikke gis eksklusiv myndighet. Etter denne forståelsen er altså grl § 19 et prerogativ (henvises til som "prerogativlæren" nedenfor).<sup>27</sup>

Ut fra prerogativlæren legger dermed grl § 19 begrensninger på hvordan forvaltningen av statens eiendom kan organiseres. Denne tolkningen er imidlertid ikke ubestridt. I etterkrigstiden har § 19 vært gjenstand for omfattende utredninger, og meningene om den har vært delte. Dette skal jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 10. I neste punkt skal jeg undersøke hvilken forståelse av grl § 19 som er lagt til grunn under arbeidet med reformen i 2001 og hvordan hensynet til bestemmelsen har preget utformingen av dagens forvalterordning.

## 3.2 Forholdet mellom Grunnloven § 19 og organiseringen av Petoro

### 3.2.1 Avviklingen av Statoil som forvalterselskap

Hensynet til § 19 har på flere måter påvirket valget og utformingen av dagens forvaltermodell for SDØE. Dette viser seg for det første gjennom beslutningen om å avvikle ordningen med Statoil som forvalterselskap.

Slik ordningen var med Statoil som forvalter, hadde regjeringen ved statsråden den øverste myndighet i selskapet gjennom generalforsamlingen. En særskilt

---

<sup>27</sup> Se Ot. prp. nr. 19 (1974-75) "Om lov om aksjeselskaper" s. 80.

foreleggelsesplikt fastsatt i vedtektene samt særreglene for statsaksjeselskaper i aksjeloven<sup>28</sup> §§ 20-4 til 20-6, ga generalforsamlingen myndighet utover det som gjelder i private selskaper. Regjeringen hadde derfor både kontroll-, instruksjons- og overprøvingsmyndighet i forhold til styret i Statoil. En slik ordning ble ansett å være i overensstemmelse med kravene i grl § 19.<sup>29</sup> Etter introduksjon av private eiere i Statoil faller selskapet utenfor de nevnte særreglene i aksjeloven. Bestemmelsene gjelder nemlig kun ”*selskaper der staten eier alle aksjer*” jf innledningsordene i hver bestemmelse. Dette betyr at Statoil nå bare er underlagt de alminnelige reglene i aksjeloven. Styret vil dermed for det første utnevnes av bedriftsforsamlingen, ikke av generalforsamlingen, jf allmennaksjeloven § 6-37 (1).<sup>30</sup> Bedriftsforsamlingen vil også ha eksklusiv myndighet i saker om investeringer av betydelig omfang mv, jf asal § 6-37 (4), uten overprøvingsrett for generalforsamlingen jf § 5-1 (2). Selv om staten beholder flertallet av aksjene i selskapet og dermed flertallet i generalforsamlingen, vil regjeringens styringsmuligheter være svekket. Ut i fra prerogativlæren er kravene i § 19 ikke lenger tilfredsstilt. Regjeringens konklusjon var derfor at ”*det å introdusere flere eiere i Statoil [vil] kreve at dagens forvalterordning for SDØE endres.*”<sup>31</sup>

Regjeringen ser med dette ut til å legge til grunn den tradisjonelle forståelsen av § 19, og det er primært rettslige hensyn som trekkes frem som årsak til avviklingen av Statoil som forvalter for SDØE. I tillegg kommer en rekke reelle hensyn. Disse hensynene har naturligvis også spilt en stor rolle under reformen. Hensynene som talte mot fortsatt forvaltning gjennom Statoil var i hovedsak at den eksisterende ordningen ikke var incentivriktig utformet. Det var ikke alltid lønnsomt for Statoil å maksimere SDØEs interesser, og ordningen medførte en komplisert målstruktur for Statoil.<sup>32</sup>

### 3.2.2 Valget av forvaltermodell

Når det gjelder utformingen av en ny forvaltermodell, slår regjeringen fast at når SDØE-andelene reelt eies av staten, er de statens eiendom i den forstand grl § 19 fastsetter.

---

<sup>28</sup> Lov om aksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 44 (asl).

<sup>29</sup> Se Andenæs, J. s. 235, Eckhoff/Smith s. 170 og St. prp. 36 s. 39

<sup>30</sup> Lov om allmennaksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 45 (asal).

<sup>31</sup> St. prp. 36 s. 40

<sup>32</sup> Op. cit. s. 39.

SDØE-andelene må derfor forvaltes i samsvar med de krav § 19 stiller. Om disse kravene sies:

”Grunnloven § 19 forutsetter at regjeringen har myndighet til å oppnevne, instruere og kontrollere den som står for bestyrelsen av statens eiendom, og har rett til å omgjøre dens beslutninger.”<sup>33</sup>

Regjeringen holder seg her til den tradisjonelle læren med hensyn til hva slags kompetanse grl § 19 tillegger den. Denne tolkningen danner rammen for ulike mulige forvalterordninger. Et alternativ var å overlate forvaltningen av SDØE-andelene til en eller flere private selskaper, enten med eller uten mulighet for staten til å gripe inn i forvaltningen. En modell der SDØE forvaltes uten mulighet for staten til å gripe inn, ville imidlertid komme i strid med den tradisjonelle tolkningen av grl § 19. Dette ville dessuten avskjære staten fra å benytte sin posisjon gjennom SDØE til å styre og påvirke virksomheten. En annen løsning kunne være å overlate forvaltningen til private, men gjennom avtaler å gi staten mulighet til å kontrollere og styre forvaltningen. Disse avtalene måtte i tilfelle være forholdsvis detaljerte og gi staten instruksjonsrett overfor forvalteren i alle spørsmål som vedrører andelene. Avtalene ville måtte følges opp av regjeringen gjennom et departement, noe som ville kreve en omfattende administrasjon og detaljert kunnskap om de forretningsmessige og ressursmessige forholdene. Regjeringens holdning var at dette ikke var oppgaver staten selv var egnet til å utføre.<sup>34</sup> Begrunnelsen for valget av et statsaksjeselskap til å utøve forvalterrollen var dermed en kombinasjon av hensynet til grl § 19 og praktiske hensyn.

Denne tolkningen av grl § 19 ligger til grunn for drøftelsene i de følgende kapitler. En nærmere analyse av § 19 kommer i kapittel 10.

---

<sup>33</sup> St. prp. 36 s. 61.

<sup>34</sup> Op. cit. s. 63.

## **DEL II: PETORO SOM AKTØR I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN**

### **4 Petoros formål og oppgaver**

#### **4.1 Innledning**

Et særtrekk ved Petoro er at selskapet ble opprettet med tanke på å overta en allerede eksisterende virksomhet og portefølje, ikke for å gradvis bygge opp en egen aktivitet. Oppgavene og målsetningene var dermed i stor grad gitt på forhånd, på bakgrunn av Statoils mangeårige ivaretagelse av SDØE. Petoro trådte inn i de eksisterende samarbeidene på sokkelen både når det gjelder utvinning og transport.<sup>35</sup> Det som er nytt etter opprettelsen av Petoro er derfor ikke oppgavene og aktivitetene i seg selv, men de rammene som er lagt for selskapets ivaretagelse av disse oppgavene. Det interessante er først og fremst hvordan Petoro kan og skal utføre oppgavene innenfor disse rammene. Hovedmålet med del II er å se nærmere på hvordan Petoro skal fungere i eksisterende samarbeid og virksomhet, og hvordan Petoros inntreden vil påvirke dette samarbeidet. Jeg skal starte med å ta for meg de rettslige rammene som er lagt for Petoro som aktør i virksomheten på norsk sokkel.

Petoro er et aksjeselskap og er således undergitt de alminnelige reglene i aksjeselskapsloven, jf også petrl § 11-5. Dette innebærer blant annet at selskapet skal ha en generalforsamling, som er øverste myndighet (asl § 5-1), og et styre og en daglig leder. Disse står for forvaltningen av selskapet og den daglige ledelse av selskapets virksomhet, jf asl §§ 6-12 og 6-14. Petoro har så få ansatte at det ikke er pålagt å ha bedriftsforsamling etter asl § 6-35. De ulike organenes oppgaver og kompetanse

---

<sup>35</sup> Som nevnt i kapittel 1 fant det også sted en restrukturering av statens eierskap i forbindelse med reformen. Statens portefølje av andeler og sammensetningen av deltakere i enkelte tillatelser er derfor noe endret i forhold til tidligere. Hovedoppgavene knyttet til SDØE-andelene er likevel ikke endret.

tilsvarer i utgangspunktet det som gjelder i aksjeselskaper ellers. Asl §§ 20-4 – 20-6 gir særregler for statsaksjeselskaper, som også vil gjelde for Petoro.<sup>36</sup> I tillegg gir petroleumsloven kapittel 11 visse særregler. Det er særreglene i petroleumsloven jeg har fokus på i det følgende.

#### 4.2 Petoros formål og virksomhet

Den overordnede målsettingen for Petoro er å oppnå best mulig forvaltning av ressursene og høyest mulig verdiskapning for staten.<sup>37</sup> Dette skal skje gjennom den virksomhet som er angitt i selskapets vedtekter § 2:

”Selskapets formål er på vegne av staten for statens regning og risiko å ha ansvaret for og ivareta de forretningsmessige forhold knyttet til statens direkte engasjement i petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og virksomhet i tilknytning til dette.”

Her fremgår flere sentrale sider ved Petoros virksomhet. For det første at forvaltningen skjer ”*på vegne av staten*”. Staten er eier av andelene, og er oppdragsgiver overfor Petoro når det gjelder forvalteroppgavene. For det andre viser formålsbestemmelsen at forvaltningen skal skje for ”*statens regning og risiko*”. Dette har sammenheng med bestemmelsen i petroleumsloven § 11-2 (3) om statens økonomiske ansvar for SDØE-andelene, se nedenfor i punkt 6.4.3.

Videre fremgår at oppdraget til Petoro er å ivareta de ”*forretningsmessige forhold*” knyttet til statens deltakerandeler, jf også petrl § 11-2 (1). Hva dette innebærer skal jeg drøfte under punkt 4.3.2. Endelig sier formålsbestemmelsen noe om omfanget av Petoros virksomhet: Den skal gjelde både ”*petroleumsvirksomhet*” knyttet til ”*norsk kontinentalsokkel*” og ”*virksomhet i tilknytning til dette*”. Jeg skal starte med å se nærmere på dette.

Det er lagt opp til at Petoro skal stå for forvaltningen av alle deltakerandeler staten *eier* eller i fremtiden *forbeholder seg* etter petroleumsloven, jf § 11-2 (1). Petoro kan ikke

---

<sup>36</sup> For en nærmere redegjørelse av disse regler, se for eksempel [Hauge](#).

<sup>37</sup> Ot. prp. 48 s. 3. Dette er i tråd med det som er lagt til grunn i St. prp. 36 om formålet med SDØE, jf over i punkt 2.2.

selv avgjøre hvor og når selskapet skal delta. Hvilken type virksomhet og hvilke felt Petoro er involvert i, vil avhenge av omfanget av statens deltakelse. Statens deltakelse i petroleumsvirksomheten er nå regulert i petrl §§ 3-6 og 11-1. Bestemmelsene gir vide rammer for omfanget av statens deltakelse. Myndigheten til å treffe vedtak om statlig deltakelse er lagt til Kongen, som får rett, men ikke plikt, til å beslutte om staten skal delta direkte i petroleumsvirksomheten, jf ordet ”*kan*”. Paragraf 3-6 er funksjonelt begrenset til deltakelse i det som etter loven er ”*petroleumsvirksomhet*”, men § 11-1 (2) presiserer at staten også kan delta i virksomhet som faller utenfor loven, men som har tilknytning til petroleumsvirksomhet. Aktuelt kan for eksempel være deltakelse knyttet til anlegg for utnyttelse av petroleum langs norskekysten.<sup>38</sup> Paragraf 11-1 (2) presiserer også at Kongen kan treffe vedtak om statlig deltakelse i andre former for samarbeid enn interessentskapene. Eksempelvis har staten nå eierandeler i rørledningen Norpipe, som er organisert i et aksjeselskap. Utgangspunktet er likevel at deltakelse i hovedsak skal skje ved at staten forbeholder seg andel i de interessentskap som opprettes i henhold til tillatelser til utvinning eller transportinnretninger etter §§ 3-3 og 4-3, jf § 11-1 (1). Bestemmelsene legger ingen føringer på hvilke kriterier som skal ligge til grunn for beslutningen om deltakelse, når det skal skje eller i hvor stort omfang.

Bestemmelsene gir med andre ord Kongen stor frihet når det gjelder *omfanget* av den statlige deltakelsen. *Hvordan* andelene skal forvaltes er imidlertid ikke lenger fritt opp til regjeringen å bestemme, i og med at bestemmelser om forvalterselskapet nå er gitt ved lov. Som nevnt legger § 11-2 (1) opp til at Petoro skal stå for forvaltningen av alle statlige eierandeler som forbeholdes i medhold av petroleumsløven. Paragraf 11-1 (2) sier uttrykkelig at dette også gjelder for de andeler som forbeholdes i virksomhet som faller utenfor loven.<sup>39</sup> Petoros virksomhet vil dermed kunne omfatte noe mer enn bare deltakelse i utvinnings- og transporttillatelsene. Hovedtyngden i dag ligger likevel på dette. Det fremgår av formålsangivelsen i Petoros vedtekter § 2 og forutsetningene for opprettelsen av selskapet at det kun skal operere i ”*petroleumsvirksomhet på norsk*

---

<sup>38</sup> Jf Ot. prp. 48 s. 9 og St. prp. 36 s. 84, hvor det foreslås å foreta en restrukturering av eierstrukturen i oljeterminalen på Mongstad slik at staten får en eierandel her. Utnyttelse av utvunnet petroleum som foregår på norsk landterritorium faller ellers utenfor petroleumsløven, jf § 1-4 (2).

<sup>39</sup> Praktiske hensyn begrunner at forvalterordningen bør være den samme for alle statlige eierandeler i eller i tilknytning til petroleumsvirksomheten. I den grad det er nødvendig å gjøre særskilte tilpasninger, gis regjeringen anledning til dette, jf § 11-1 (2) 2. punktum.

*kontinental sokkel*”. Denne geografiske begrensningen av selskapets hovedvirksomhet er et av flere trekk som skiller Petoro fra øvrige aktører i virksomheten.<sup>40</sup> Ved ”*virksomhet i tilknytning til*” petroleumsvirksomhet gjelder imidlertid ikke denne begrensningen. Som nevnt tidligere forvalter Petoro i dag eierandeler i flere landanlegg beliggende i andre stater, for eksempel i Emden.

Regjeringen står likevel ikke helt fritt når det gjelder omfanget av den statlige deltakelsen. Når staten forbeholder seg andeler i en utvinningstillatelse, vil det gi staten rett til en tilsvarende andel av den produserte petroleum, men også plikt til å svare for den tilsvarende andel av utgiftene knyttet til virksomheten. Det betyr at det i et vedtak om statlig deltakelse også ligger en økonomisk forpliktelse. Midler til å dekke slike forpliktelser må etter grl § 75 bokstav d bevilges av Stortinget. Selv om retten til å treffe beslutninger om statlig deltakelse er lagt til regjeringen, vil derfor vedtak om utvidelse av statens engasjement være avhengig av samtykke fra Stortinget, enten ved en særskilt bevilgning, eller ved at utgiftene kan dekkes gjennom en allerede gitt bevilgning. Stortinget vil dermed ha overordnet kontroll med omfanget av statens engasjement i virksomheten.

#### 4.3 Petoros arbeidsområder

##### 4.3.1 Konsentrasjon om enkelte oppgaver og lisenser

Det er lagt forholdsvis stramme rammer for Petoros omfang, både når det gjelder organisasjon og arbeidsoppgaver. Stortinget har lagt vekt på at Petoro verken er eller skal bli et nytt tradisjonelt oljeselskap. Selskapet skal ikke bygge opp samme størrelse og kompetanse som andre private selskaper. Forarbeidene forutsetter for det første at Petoro ikke skal tildeles operatørskap, og at Petoro heller ikke skal søke om det.<sup>41</sup> Videre skal Statoil stå for salg og markedsføring av statens olje og gass, mens Petoros oppgaver er å påse at Statoil utfører oppgavene slik det er pålagt, se nærmere i punkt 5.5. Petoro skal heller ikke selv søke om andeler i lisenser. De begrensede oppgavene vil redusere behovet for fagkompetanse og for å utføre analyse- og utredningsarbeid i selskapet.

---

<sup>40</sup> Se nærmere om dette i neste punkt.

<sup>41</sup> St. prp. 36 s. 13 og s. 60. Bakgrunnen for dette ønsket kan være at vi allerede har to store norske oljeselskaper, Statoil og Hydro. Det vil rett og slett ikke være rom, eller kompetanse nok, til enda en ny oljegigant i et lite land som Norge. I alle fall ville et stort Petoro kunne utgjøre uønsket konkurranse om kompetanse og status for de to andre norske aktørene. Begrensede oppgaver og organisasjon gjør dessuten virksomheten lettere å kontrollere.



Det er videre lagt opp til at Petoro kun skal ha rundt 60 ansatte.<sup>42</sup> Med så få ansatte vil det ikke være mulig for selskapet å bygge opp tilsvarende kompetanse og størrelse som de øvrige selskapene. Samtidig er Petoro det selskap som forvalter den største andelen av de samlede ressursene på sokkelen. Den smale organisasjonen gjør at Petoro ikke vil ha kapasitet til selv å følge opp andelene i alle interessentskapene. Det er derfor åpnet for at Petoro kan benytte eksterne forretningsførere til å utføre forvalteroppgavene i enkelte interessentskap, jf § 11-6 andre ledd. Tanken er at Petoro selv skal konsentrere seg om de økonomisk og strategisk viktigste lisensene.<sup>43</sup> Dette vil typisk være lisenser som genererer en stor kontantstrøm eller hvor det lett kan oppstå motstridende interesser mellom deltakerne, for eksempel på grunn av ulik posisjonering i nabofelt og forskjeller i porteføljesammensetning. I andre lisenser vil deltakerne i stor grad ha sammenfallende interesser og behovet for intens oppfølging er ikke så stort. Typisk vil dette være felter som er i lete-fasen. Her vil det være naturlig at oppgavene overlates til forretningsførere. Hvem som velges til forretningsføreroppdragene er opp til Petoro å vurdere, men vil nok i praksis være et av de selskapene som selv har eierandeler i det aktuelle feltet. Det arbeides for tiden med å utarbeide et avtaleverk med tanke på utsetting av lisenser til eksterne forretningsførere.<sup>44</sup>

#### 4.3.2 Forretningsmessige forhold

Som nevnt går Petoros oppdrag ut på å ivareta ”*de forretningsmessige forhold*” vedrørende SDØE-andelene, jf petrl § 11-2 (1). Det nærmere innholdet av begrepet ”*forretningsmessige forhold*” er ikke åpenbart. Av utredningene i forkant av reformen fremgår at angivelsen av Petoros ansvarsområde på denne måten bygger på den tidligere ordningen med Statoil som forretningsfører for SDØE-andelene. Den tidligere ordningen trakk et prinsipielt skille mellom den forretningsdriften som knytter seg til SDØE og ordinær myndighetsregulering med hjemmel i petroleumslovgivningen. Dette var en av de sidene ved den tidligere ordningen som en så det som særlig viktig å videreføre i en ny forvalterordning.<sup>45</sup> Petoros oppgaver er derfor på samme måte som

---

<sup>42</sup> Se nedenfor i punkt 7.3 og St. meld. nr. 38 (2001-2002) ”Om olje- og gassvirksomheten” s. 81.

<sup>43</sup> Se St. meld. nr. 38 (2001-2002) s. 82.

<sup>44</sup> Per april 2003 er disse fortsatt under utarbeidelse.

<sup>45</sup> Jf over i punkt 1.1 og i St. prp. 36 s. 61.

for Statoil avgrenset mot alminnelig myndighetsutøvelse – dette skal staten selv stå for gjennom blant annet departementet.<sup>46</sup> Ordningen er ment å innebære at en unngår en sammenblanding av statens rolle og interesser som deltaker i virksomheten og som forvaltningsmyndighet, se nærmere i del III.

Begrepet ”forretningsmessige forhold” må sees i sammenheng med at Petoro skal forvalte deltakerandelene i samsvar med ”forretningsmessige prinsipper”, jf § 11-6 (1), se neste punkt. Petoro skal i utgangspunktet drive vanlig forretningsvirksomhet og være en aktør på linje med de øvrige deltakerne i interessentskapene. Hva slags oppgaver ivaretakelsen av ”de forretningsmessige forhold” innebærer, er nærmere regulert gjennom de øvrige bestemmelsene om Petoros oppgaver og kompetanse i lovens kapittel 11 og i selskapets vedtekter. Her fremgår at Petoros tre hovedoppgaver for det første er å ivareta de deltakerandeler som staten til enhver tid eier i interessentskapene, jf petrl § 11-2 (1). For det andre skal Petoro overvåke Statoils avsetning av statens petroleum, jf vedtektene § 11 (2). For det tredje skal selskapet føre regnskap for både deltakerandelene og sin egen virksomhet, jf petrl § 11-8. Begrepet fungerer slik sett som en samlebetegnelse på de oppgaver Petoro skal ha.

Begrepet tilsier at Petoro skal utføre alle typer oppgaver som faller innenfor det som naturlig kan ansees som en forretningsmessig ivaretagelse av andelene. Samtidig må en ta hensyn til at det er flere forhold som skiller Petoro fra et alminnelig oljeselskap, og at selskapets oppgaver er ment å være begrensede. Det er derfor ikke sikkert at alle oppgaver som tilsvarer det et alminnelig oljeselskap i en tilsvarende posisjon kunne og ville utført, faller innenfor Petoros ivaretagelse av de ”forretningsmessige forhold” for SDØE-andelene. Som eksempler kan nevnes forskning og ekstern profilering av selskapet gjennom sponing av lag og foreninger, som Petoro ikke skal drive med. I praksis vil staten gjennom bevilgningene til selskapet kontrollere omfanget av dets oppgaver og aktiviteter. Se nærmere om dette i del III.

#### 4.3.3 Forretningsmessige prinsipper

I § 11-6 (1) heter det at styret skal ha ansvar for at deltakerandelene forvaltes i samsvar med ”forretningsmessige prinsipper”. Spørsmålet er om dette legger noen begrensninger på de hensyn Petoro kan og skal ta ved utførelsen av sine oppgaver. Ordlyden tyder på at forvaltningen skal være basert på lønnsomhet og med mål om høyest mulig inntjening, som forretningsdrift ellers. I forarbeidene til § 11-6 presiseres

---

<sup>46</sup> Se Ot. prp. 48 s. 9.

at det ikke vil være styrets oppgave å se hen til petroleumspolitiske målsetninger ved utførelsen av sine oppgaver. Til § 11-2 sies videre at Petoro skal bygge sine disposisjoner på forretningsmessige, økonomiske vurderinger, og skal ikke ha som oppgave å ta i betraktning forhold som skal ivaretas gjennom myndighetsstyringen av petroleumssektoren.<sup>47</sup> Petoro skal med andre ord drive forretning, ikke politikk, og i prinsippet opptre som et hvilket som helst kommersielt selskap med hovedformål om best mulig lønnsomhet og verdiskapning. Petroleumsvirksomheten generelt er riktignok en virksomhet preget av høy grad av involvering fra myndighetenes side, og hvor politiske interesser gjør seg sterkt gjeldende. Også private, forretningsmessige aktører kan måtte eller ønske å ta i betraktning hensyn som er politiske i den forstand at det er hensyn som primært er myndighetenes ansvar å ivareta, slik som miljøhensyn, distriktsinteresser og sikkerhet. Det er ikke alltid enkelt å klart skille det forretningsmessige fra det politiske i denne virksomheten. Utgangspunktet er likevel at styret i Petoro ikke skal befatte seg med de rent politiske vurderingene og prioriteringene.

Interessant i denne sammenhengen er forholdet mellom Petoros strengt økonomiske formål og formålsbestemmelsen i petrl § 1-2, som angir et langt videre spekter av relevante hensyn for forvaltningen av petroleumssressursene. Formålsbestemmelser generelt har ofte betydning for tolkningen av fullmaktsbestemmelser, og særlig for hvilke hensyn som er relevante ved utøvelsen av den kompetanse loven gir. Er det tvil om en regels innhold, vil formålsbestemmelsen kunne bidra ved tolkningen.<sup>48</sup> Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at selv når en lov har en formålsbestemmelse, så ivaretar alle bestemmelsene i loven det samme formål.<sup>49</sup> Bestemmelsen i petrl § 1-2 og de særlige bestemmelsene om styrets oppgaver i Petoro i kapittel 11 er eksempler på dette, og den generelle formålsbestemmelsen kan ikke nødvendigvis anvendes i samme utstrekning som ellers ved tolkningen av bestemmelsene i kapittel 11. Petoro fremstår som et spesialisert virkemiddel opprettet primært med tanke på å fremme en av mange målsetninger for forvaltningen av petroleumssressursene.

---

<sup>47</sup> Ot. prp. 48 s. 9 og 12.

<sup>48</sup> Se Eckhoff/Smith s. 263.

<sup>49</sup> Jf Eckhoff/Helgesen s. 100.

Samtidig sier forarbeidene til § 11-6 at de retningslinjer Stortinget utformer for petroleumspolitikken ”i realiteten” må bli retningsgivende for selskapet.<sup>50</sup> Betyr dette at selv om Petoro ikke formelt har plikt eller adgang til å ta politiske hensyn ved utførelsen av sin virksomhet, vil det i praksis likevel være slik? Uttalelsen må sees i sammenheng med styrets foreleggelsesplikt og de særlige stemmerettsregler som gjelder for Petoro i interessentskapet. Disse reglene gjør det nødvendig at styret er innforstått med den politikk som til enhver tid føres innen petroleumssektoren – ellers vil ikke ledelsen være i stand til å oppfylle sitt ansvar etter bestemmelsene. Så selv om det er slik at når styret selv treffer beslutninger, skal det gjøres på bakgrunn av alminnelige forretningsmessige vurderinger, vil politiske hensyn måtte være vurdert og det må være tatt stilling til hvorvidt styrets beslutning vil berøre politiske interesser. I så fall kan styret måtte la generalforsamlingen ta stilling til saken, se nærmere nedenfor i punkt 7.2. På denne bakgrunn kan bestemmelsen i § 11-6 (1) ikke sees som noen absolutt skranke for hvilke hensyn som er relevante ved styrets utførelse av sine oppgaver.

#### 4.4 Forvalteroppgaven

##### 4.4.1 Forvalterbegrepet

Ansvar for å forvalte statens eierandeler er den mest omfattende av Petoros hovedoppgaver. Paragraf 11-2 i petroleumsløven taler i overskriften om Petoro som ”forvalterselskapet”. Paragraf 11-6 inneholder i tillegg en egen bestemmelse om styrets oppgaver. Bestemmelsen pålegger styret å sørge for at SDØE-andelene blir undergitt ”forsvarlig forvaltning”. Styret i Petoro har dessuten ansvar for forvaltningen av selskapet som sådan, herunder forsvarlig organisering av virksomheten, jf særlig asl §§ 6-12 (1), 6-13 og 6-28. Hva menes med forvalterbegrepet i disse sammenhengene, og hva slags forvaltningsoppgaver er det snakk om?

Ordene ”forvalter” og ”forvaltning” er variasjoner av begrepet ”å forvalte”, som har flere betydninger og brukes i ulike sammenhenger. For det første finner vi begrepet i betydningen statsadministrasjonen (”forvaltningen”) og den myndighet statsadministrasjonen utøver (alminnelig myndighetsutøvelse; forvaltningsmyndighet).

---

<sup>50</sup> Ot. prp. 48 s. 12.

Hva som anses som et "forvaltningsorgan" i denne forstand fremgår blant annet av forvaltningsloven § 1.<sup>51</sup> Her sies at et forvaltningsorgan er "*et hvert organ for stat eller kommune*". Private rettssubjekter anses imidlertid ikke som forvaltningsorgan i lovens forstand, men omfattes likevel av loven når de treffer visse typer avgjørelser, jf § 1, 3. punktum.<sup>52</sup> Petoro skal imidlertid ikke drive "*utøving av offentlig myndighet*", slik at selskapets virksomhet faller utenfor de bestemmelser i forvaltningsloven som gjelder "vedtak", jf forvaltningsloven § 2 bokstav a). For å unngå tvil, er det i tillegg tatt inn en bestemmelse i petrl § 11-9 som fullstendig unntar selskapets virksomhet fra alle bestemmelser både i forvaltningsloven og i offentlighetsloven. Det er derfor ikke grunnlag for å anse Petoro som et "forvaltningsorgan" i forvaltningslovens forstand.

I asl § 6-12 brukes begrepet "forvaltning" om styrets ansvar for "*forvaltningen av selskapet*". Av sammenhengen fremgår at uttrykket her omfatter all ledelse av selskapet.<sup>53</sup> Begrepet brukes her som et substantiv av verbet å "forvalte", som i alminnelig språkbruk betyr; administrere, ta hånd om, ha oppsyn med, lede, styre. Etter denne bestemmelsen har dermed styret i Petoro ansvar for "forvaltningen" av selskapet i betydningen ledelsen av selskapet. En av målsettingene er en forsvarlig organisering av virksomheten, jf asl § 6-12 (1).

Forvaltningsbegrepet brukes også i en tredje betydning, nemlig i betydningen verdiforvaltning. I verdipapirfondloven brukes begrepet slik både om selve virksomheten, "verdipapirfondsforvaltning", og om det selskap som driver slik virksomhet, forvaltningsselskapet.<sup>54</sup> På mange måter kan Petoros virksomhet sammenlignes med den et forvaltningsselskap i verdipapirfondslovens forstand driver. Et slikt forvaltningsselskap eier heller ikke de verdier det forvalter, men gjør det på oppdrag fra eierne for å skaffe dem høyest mulig avkastning. Uttalelser i forarbeidene om målsettingen for SDØE; "*best mulig forvaltning av ressursene og høyest mulig verdiskapning for staten*", viser at begrepet slik det er brukt i §§ 11-2 og 11-6, må være

---

<sup>51</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 (fvl).

<sup>52</sup> Statseide selskaper kan i enkelte tilfeller volde tvil, men der de driver ren forretningsvirksomhet er det klart at de faller utenfor det en i stats- og forvaltningsrettslig sammenheng anser som "forvaltningsorgan". Se også drøftelsene i Eckhoff/Smith s. 389.

<sup>53</sup> Slik også Andenæs, M. s. 290.

<sup>54</sup> Lov om verdipapirfond av 12. juni 1981 nr. 52, § 1-2 nr. 2 og 3.

ment i betydningen verdiforvaltning slik som i verdipapirfondsloven.<sup>55</sup> Petoros forvalteransvar for SDØE vil da innebære et ansvar nettopp for å skaffe god avkastning av verdiene.

Styret i Petoro har med andre ord et todelt forvalteransvar. For det første ansvar for å forvalte selskapet som sådan, for det andre ansvar for å forvalte SDØE-andelene. De to ulike ansvarsområdene har noe ulikt fokus og målsettinger, og særlig når det gjelder økonomi skiller det klart mellom dem, jf nedenfor i del III. Samtidig er det nær sammenheng mellom de to oppgavene, idet oppgaven å forvalte selskapet vil måtte utøves med mål om å skape en organisasjon som er egnet til å forvalte SDØE-andelene på en best mulig måte. Ansvar for å forvalte selskapet som sådan vil i stor grad tilsvare det ansvar styret i ethvert aksjeselskap har, og skal derfor ikke kommenteres særskilt her. Derimot skal jeg undersøke nærmere hva forvalteransvaret for SDØE-andelene innebærer.

#### 4.4.2 Forvaltningen av SDØE-andelene: Oppdragets karakter og innhold

Innholdet av forvalteransvaret for SDØE-andelene er presisert i petrl §§ 11-2 og 11-6. Av § 11-2 (2) fremgår at Petoro skal være rettighetshaver for statens andeler og være en deltaker i samarbeidsavtalen på linje med de øvrige private rettighetshaverne, se mer om dette i kapittel 5. Hovedaktivitetene vil være å delta i, treffe beslutninger, legge planer og budsjetter, foreta økonomiske vurderinger og følge opp operatørenes løsninger i de enkelte lisensene – den daglige forvaltning og drift i de interessentskap hvor staten har andeler.

Forvaltningen av SDØE-andelene skal være ”forsvarlig”, jf § 11-6 (1). Plikten til å forvalte andelene på en forsvarlig måte er et krav til hvordan forvaltningen skal skje. Dette er ytterligere konkretisert slik at styret for det første skal sørge for at de fastsatte bevilgninger og fullmakter ”til selskapet” blir overholdt. For det andre skal styret sørge

---

<sup>55</sup> Jf Ot. prp. 48 s. 3

for at bevilgninger og fullmakter ”til den virksomhet det forvalter” overholdes.<sup>56</sup> Forvaltningen skal utføres i samsvar med alminnelige forretningsmessige prinsipper.

Plikten til å sørge for forvaltning i samsvar med fastsatte bevilgninger og fullmakter henger sammen med at Petoro ikke vil ha egne inntekter, jf § 11-2 (3) og (4), og med at staten er ansvarlig for de forpliktelser selskapet pådrar seg, jf § 11-3, se nærmere nedenfor i punkt 6.4. Fullmaktene vil typisk være fullmakter i medhold av § 11-1 om statens deltakelse i petroleumsvirksomheten, eller fullmakter fra Stortinget i forbindelse med bevilgninger. For eksempel kan det dreie seg om fullmakt til å delta i prosjekter av en viss varighet, som vil påføre selskapet, og dermed staten jf § 11-3, forpliktelser over tid. Det er klart at Petoro da vil ha plikt til å holde seg innenfor rammene for denne fullmakten. For øvrig er det også klart at Petoro, som alle andre, generelt har plikt til å utføre sin virksomhet i overensstemmelse med gjeldende lov og rett på området, samt også i tråd med de instruksjoner som kan gis med hjemmel i petrl § 11-10. Og styret har selvsagt plikt til å bøye seg for de vedtak generalforsamlingen måtte fatte i forbindelse med foreleggelsesplikten omtalt i § 11-7.

Forarbeidene gir ikke noen klar definisjon av begrepet ”forsvarlig forvaltning”. Det sies bare at § 11-6 (1) ”pålegger styret en alminnelig plikt til å sørge for at deltakerandelene blir forvaltet best mulig på forretningsmessig grunnlag.” For øvrig knyttes kommentarer til begrepet ”forretningsmessige prinsipper” og forholdet til fullmakter m.m. fra Stortinget.<sup>57</sup> Det sentrale synes dermed å ligge i selskapets plikt til å holde seg innenfor de rettslige rammene for utførelsen av forvalteroppgavene. Uttalelsene tyder dessuten på at det som følger av ”forretningsmessige prinsipper” som utgangspunkt også kan anses forsvarlig. Innholdet i disse to begrepene vil nok i stor grad være sammenfallende.

Utover dette markerer plikten til å opptre forsvarlig at forvalteransvaret ikke innebærer en resultatforpliktelse. Hovedpoenget er at Petoro skal forvalte andelene ut fra

---

<sup>56</sup> Her ser vi igjen skillet mellom de to ulike forvalteroppgavene spesifisert— det skilles mellom bevilgninger og fullmakter til selskapet som sådan, og bevilgninger til forvaltningen av andelene.

<sup>57</sup> Ot. prp. 48 s. 12-13.

målsettingen om høyest mulig verdiskapning av SDØE.<sup>58</sup> Men det ville ikke være naturlig å pålegge selskapet noe ansvar for resultat i form av en viss inntekt fra statens andeler. Siden Petoro verken skal stå for salg eller markedsføring av statens petroleum, og prisene i stor grad er markedsavhengige, vil ikke Petoro ha så stor mulighet til å påvirke resultatet til SDØE. (Se likevel nedenfor i punkt 5.6.) Petoros ansvar kan derfor best karakteriseres som en omsorgsforpliktelse, hvor det sentrale er måten forvaltningen skjer på.

#### 4.4.3 Porteføljetilpasning

I § 11-6 (1) 2. punktum er det særskilt fastsatt at styret også skal vurdere og eventuelt fremme forslag til generalforsamlingen om endringer i sammensetningen av porteføljen av statens deltakerandeler. Oppgavene omfatter å analysere reserver, produksjonsmuligheter, infrastruktur og markeder med sikte på eventuelle fremtidige utvidelser eller tilpasninger av den eksisterende porteføljen. Ansvar for den samlede porteføljen innebærer at Petoro må gjøre vurderinger på tvers av lisensene og se på hva som samlet sett vil gi den beste avkastning av statens andeler. Denne mer langsiktige planleggingen og vurderingen av muligheter og behov for tilpasninger vil danne grunnlaget for eventuelle vedtak om salg, kjøp eller bytte av andeler.<sup>59</sup>

Et særlig spørsmål er om ansvaret for å foreslå endringer i porteføljen etter petrl § 11-6 bare omfatter tilpasninger i eksisterende andeler, eller om Petoro også kan gi staten råd om hvorvidt og eventuelt hvor staten bør forbeholde seg nye andeler. Ordlyden i bestemmelsen er etter min mening åpen i forhold til dette, hvor det sies at Petoro skal fremme forslag om ”*mulige endringer*”. Som nevnt i punkt 4.3.1 fremgår det imidlertid

---

<sup>58</sup> Også her kan vi trekke linjen til verdipapirfondlovens regulering av forvalterselskapets plikter. I verdipapirfondloven § 4-2 pålegges forvalterselskapet å utøve sin virksomhet i samsvar ”god forretningsskikk”. Innholdet i denne standarden er konkretisert gjennom henvisning til de vilkår som følger av de rettslige rammene for virksomheten. Heller ikke etter denne loven kan forvalteren sies å ha noe ansvar for å oppnå et bestemt resultat, men et ansvar for å opptre og utføre sine oppgaver på en korrekt måte.

<sup>59</sup> Petoros oppgaver i dette henseende kan sees på som en videreføring av det oppryddingsarbeidet som ble igangsatt med de restruktureringer som fant sted i forbindelse med reformen. Se også uttalelsen i St. prp. 36 s. 7 om SDØE som virkemiddel i denne sammenheng for å øke verdiskapningen på sokkelen totalt sett.



av forarbeidene at Petoro ikke selv skal søke om nye andeler, noe som kan tyde på at selskapet heller ikke er ment å skulle komme med ”ønsker” om nye andeler. Begrunnelsen for at selskapet ikke skulle søke om andeler var særlig at det ikke skulle bygge opp tilsvarende størrelse og kompetanse som tradisjonelle oljeselskaper. I den grad selskapet har kapasitet og mener seg kompetent til å uttale seg om nye andeler, kan jeg imidlertid ikke se at det skulle være noe i veien for at selskapet også gjør det. I utgangspunktet er det likevel departementets oppgave å foreta disse vurderingene, jf petrl § 3-6. Går Petoro for langt her, kan selskapet oppleve at det kuttes i bevilgningene eller på annen måte gis instruks eller signaler om å begrense slike vurderinger.

Styret skal som nevnt fremme sine forslag til endringer til generalforsamlingen. Endelig vedtak om eventuelle endringer i porteføljen kan imidlertid ikke treffes av generalforsamlingen. Hva som er det kompetente organ, avhenger av hva endringene i tilfelle skal gå ut på. Etter petrl §§ 3-6 og 11-1 er det Kongen som har fått kompetanse til å treffe vedtak om statlig deltakelse i petroleumsvirksomhet. Beslutninger om å forbeholde staten andeler i nye tillatelser eller å kjøpe opp eksisterende andeler må derfor treffes av regjeringen. Stortinget må imidlertid, som ellers, treffe vedtak om de nødvendige bevilgninger til deltakelsen, jf grl § 75 d.

Dersom anbefalingene fra styret i Petoro går ut på at staten bør selge ut eksisterende deltakerandeler, er imidlertid heller ikke regjeringen kompetent. Dette følger av at grl § 19 ikke omfatter kompetanse til å selge statens eiendom– bare til å forvalte allerede eksisterende eiendom, jf nedenfor i punkt 10.5. Salg må derfor besluttes av Stortinget, med mindre det foreligger særskilt fullmakt til dette til regjeringen, eventuelt til Petoro.

## **5 Petoro i interessentskapet**

### **5.1 Petoro er rettighetshaver**

Som vi har sett, eies SDØE-andelene av staten, ikke av Petoro, som kun skal forvalte dem på vegne av staten. Dette er det interne forholdet mellom Petoro og staten. Petoro skal imidlertid være rettighetshaver til andelene, jf petrl § 11-2 (2). Dette innebærer for

det første at Petoro vil stå registrert som hjemmelshaver til andelene i Petroleumsregisteret. Som følge av dette, kan andelene ikke disponeres over rettslig uten at Petoro er utsteder av dokumentene eller samtykker til registrering av endringer i registeret.<sup>60</sup> For det andre vil Petoro utad fremstå som eier av andelene. Dette betyr at i det eksterne forholdet mellom Petoro og de øvrige deltakerne i interessentskapene eller andre tredjemenn, vil Petoro opptre som om det selv var eier. Dette vil igjen si at SDØE får ansikt utad og blir representert ved et eget rettssubjekt i interessentskapene. Dette er nytt i forhold til den tidligere ordningen, da Statoil utad representerte den samlede andel av sine egne og SDØE-andelene.

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på hva det innebærer for interessentskapene at Petoro kommer inn som nytt rettssubjekt. De sentrale punktene er at Petoro kommer inn som en ny part og skal ha de rettigheter og plikter som følger av samarbeidsavtalen, samt at stemmereglene må endres. De aktuelle interessentskap er samarbeid etter petrl § 3-3 for utvinningstillatelser og samarbeid for transportinnretninger etter petrl § 4-3. Her skal jeg likevel bare ta for meg samarbeidet i utvinningstillatelsene, både fordi dette utgjør størsteparten av de interessentskap Petoro har trådt inn i, og fordi interessentskapene for transport nylig er omorganisert etter innføringen av Gassled fra og med 01.01.03 og det her vil føre for langt å gå inn på de nye reglene for dette samarbeidet.<sup>61</sup>

## 5.2 Plikter og rettigheter etter samarbeidsavtalen

Rettighetshaverne i en utvinningstillatelse inngår en avtale som regulerer forholdet dem i mellom, kalt samarbeidsavtalen.<sup>62</sup> De rettigheter og plikter som følger av samarbeidsavtalen, tilkommer den som er ”Part” i avtalen. Begrepet ”Part” er definert i

---

<sup>60</sup> Jf forskrift om petroleumsregisteret av 19. juni 1997 nr 61,8 § 3-3.

<sup>61</sup> For mer om dette, se blant annet innledningen i den kongelige resolusjonen (54/2002) om ”Forskrift om endring i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet” 20. desember 2002.

<sup>62</sup> Se petrl § 3-3 (4). Samarbeidsavtalen er nærmere beskrevet og utredet bl.a. i Arnesen 1987 og Ellenes. I det følgende tar jeg utgangspunkt i samarbeidsavtalen slik den lyder fra og med 17. runde. De fleste bestemmelsene jeg refererer til i det følgende er innholdsmessig uendret fra tidligere runder.

begynnelsen av samarbeidsavtalen, punkt 9, som ”*selskap som er rettighetshaver og har deltakerandel*” (min understreking). I og med at Petoro bare skal være rettighetshaver, men ikke selv eier (”har”) deltakerandelene, kunne det være noe uklart om Petoro er å anse som part i samarbeidsavtalens forstand. Petrol § 11-2 (2) 2. punktum slår derfor fast at Petoro *skal* ha rettigheter og plikter på linje med de øvrige deltakerne i henhold til samarbeidsavtalen. Det vil si at alle plikter og rettigheter samarbeidsavtalen legger på partene, skal tilkomme Petoro på linje med en hvilken som helst privat deltaker. Deltakernes rettigheter og plikter følger både av avtalen selv samt av petroleumsloven med tilhørende forskrifter og av konsesjonstillatelsen.

For det første får deltakerne rett til å utta en andel av den produserte petroleum, tilsvarende deltakerandelen, jf samarbeidsavtalen art 21 og 23. Dette er jo også hovedpoenget med hele samarbeidet. Petroleumsloven § 3-3 (3) siste punktum slår også fast at ”*rettighetshaver blir eier av den petroleum som produseres.*” Etter loven og samarbeidsavtalen er Petoro dermed eier av den petroleum som faller på den andel Petoro er rettighetshaver til. Videre blir den formuesmasse og de rettigheter som erverves av, eller på vegne av, interessentskapet fellesmasse, som deltakerne hver eier en ideell andel av, jf samarbeidsavtalen artikkel 7. Petoro er derfor ikke bare eier av den petroleum som produseres, men også av en ideell andel av fellesmassen.

For det andre følger det av samarbeidsavtalen artikkel 8 at deltakerne i utgangspunktet har et prinsipielt proratarisk, subsidiært solidarisk ansvar for de forpliktelser som oppstår på grunn av interessentskapets virksomhet. Dette innebærer også at partene har plikt til å finansiere virksomheten i samsvar med deltakerandelen. Som deltaker i interessentskapet blir Petoro forpliktet i tråd med avtalens bestemmelser og ansvarlig for sin andel av utgiftene knyttet til virksomheten. Som vi senere skal se, er det likevel staten som over statsbudsjettet rent faktisk dekker de økonomiske forpliktelsene, jf petrol § 11-2.

En sentral rettighet som tilkommer deltakerne er også stemmeretten og derigjennom retten til å kunne påvirke de beslutninger som fattes i interessentskapet. Hver part skal ha ett medlem hver i styringskomiteen, som er interessentskapets øverste organ, jf samarbeidsavtalen artikkel 1. Stemmerettsreglene finnes i artikkel 2. Petoro vil avgi stemme i interessentskapene på linje med øvrige deltakere. Staten vil imidlertid

gjennom generalforsamlingen kunne instruere Petoro om hvordan selskapet skal stemme, se nærmere nedenfor under kapittel 7. Gjennom Petoro får staten dermed en mulighet til å direkte påvirke beslutningene i interessentskapene.

### 5.3 Virkningene av Petoros inntreden i interessentskapene

#### 5.3.1 Et eksempel

Etter Petoros inntreden som forvalter for SDØE-andelene har de interessentskapene hvor både Statoil og staten har andeler, fått en ekstra deltaker. Der hvor bare staten har hatt andeler, har Petoro overtatt Statoils rolle og stemmerett som forretningsfører for SDØE, uten endringer i deltakerandelen – med unntak for de interessentskap som inngår i restruktureringen av SDØE. I de fleste tillatelsene hvor staten har SDØE- andeler har imidlertid også Statoil egne andeler (ca 77 %).<sup>63</sup> I disse interessentskapene har den prosentandel Statoil representerer blitt tilsvarende mindre som den andel Petoro nå skal ha. Jeg skal belyse dette med et eksempel fra sammensetningen i utvinningstillatelse nr 245 1999, tildelt utenom runde (Nordsjørunden 1999). Før opprettelsen av Petoro hadde dette interessentskapet tre deltakere, nemlig Statoil (55 %), Mobil Development Norway AS (Mobil, 25 %) og Norsk Hydro Produksjon AS (Hydro, 20 %). Statoil var operatør. I dag er sammensetningen endret ved at interessentskapet har fire deltakere; Statoil, Petoro, Mobil og Hydro. Statoil er fremdeles operatør, men har bare 30 % av andelene. Petoro har 25 % av andelene mens Mobils og Hydros andeler er uendrede.

#### 5.3.2 Ny part inn i samarbeidsavtalen

Når interessentskapene får en ny deltaker, må denne gjøres til part i samarbeidsavtalen, få et medlem inn i styringskomiteen, jf artikkel 1.1, og stemmereglene må endres. Stemmereglene skal vi se på i neste punkt. Her skal jeg se på hvordan Petoro er gjort til part i samarbeidsavtalen.

Normalt vil introduksjon av en ny part til en allerede eksisterende avtale innebære at de øvrige deltakerne må akseptere den nye parten og at hver og en av dem må inngå ny

---

<sup>63</sup> Av totalt 75 utvinningstillatelser (per 1.1.2002) hvor Petoro har andel, er Petoro ”alene” uten Statoil i kun 17 av disse. Jf Fakta 2002 kapittel 18.

avtale med vedkommende. I realiteten tilsvarer den endringen i deltakersituasjonen som oppstår med Petoros overtakelse av forvalterrollen den endring som ville funnet sted om vi stod overfor en delvis overdragelse av deltakerandeler fra Statoil til Petoro. I samarbeidsavtalen artikkel 24 finnes regler om slik overdragelse, og utgangspunktet er at dette har deltakerne anledning til, punkt 24.1: ”*En part kan overdra sin Deltakerandel eller en del av denne.*” Erververen blir bundet av avtalen og vilkårene i utvinningstillatelsen på linje med overdrageren. Formelt er Petoros overtakelse av SDØE-andelene likevel ingen ”overdragelse” i avtalens forstand. For det første skjer intet eierskifte, og for det andre er det ikke Statoil ”*sin Deltakerandel*” som overtas. Det som skjer, er tvert imot kun et skifte av forretningsfører, noe som overhodet ikke er omtalt i denne bestemmelsen. For så vidt kunne en la seg friste til å anse Petoros inntreden i interessentskapet kun for et internt anliggende mellom staten, Statoil og Petoro – i utgangspunktet er dette et forhold uten betydning for de øvrige deltakerne. Opprettelsen av Petoro får likevel eksterne virkninger ved at de øvrige deltakerne som nevnt må forholde seg til og samarbeide med et rettssubjekt som for dem er ukjent, og som vil være en helt ny deltaker og part i interessentskapet og samarbeidsavtalen.

For Petoros vedkommende slår imidlertid bestemmelsen i petrl § 11-2 (2) som nevnt fast at Petoro *skal* ha rettigheter og plikter som deltaker i henhold til samarbeidsavtalen. Petoros inntreden i interessentskapene er dermed bestemt ved lov, og de øvrige deltakerne kan ikke motsette seg dette. For øvrig ville det være underlig om deltakerne, som i samarbeidsavtalen uttrykkelig har akseptert delvis overdragelse av deltakerandeler, skulle kunne motsette seg en endring på deltakersiden som i praksis innebærer akkurat det samme. For så vidt kunne man her tale om en analogisk anvendelse av reglene om overdragelse av deltakerandel. Av introduksjonen til utvinningstillatelser fra 15. og 16. konsesjonsrunde fremgår dessuten uttrykkelig at departementet når som helst kan utpeke en ny forretningsfører for SDØE. Introduksjonen av Petoro i interessentskapene er derfor ikke avhengig av noen aksept fra de øvrige deltakernes side. I praksis har heller ingen deltakere motsatt seg dette.

## 5.4 Endringer i stemmereglene

### 5.4.1 Nærmere om utformingen av stemmereglene

Stemmereglene finner vi i samarbeidsavtalen artikkel 2. Kravet til stemmeflertall er i dag en kombinasjon av krav til antall deltakere ("hodekravet") – som hovedregel flertall – og krav til at dette flertallet til sammen representerer en viss prosentandel av tillatelsen ("andelskravet"). Disse reglene er naturligvis av sentral betydning for deltakerne. De vil i stor grad være avgjørende for maktforholdene i interessentskapet og for den enkelte deltakers muligheter til innflytelse over de beslutninger som treffes. Interessentskapet er nemlig ikke innrettet slik at det kreves enstemmighet for å binde alle deltakere. Hvor mye som kreves er det nettopp stemmereglene som avgjør. Stemmereglene gjelder for alle beslutninger som treffes i styringskomiteen.<sup>64</sup> Utformingen av reglene har blitt endret vesentlig opp gjennom de ulike konsesjonsrundene.

En omfattende reform fant sted i 1985, da kombinasjonen av antall deltakere og størrelsen på andelene som krav til vedtaksflertall ble innført. Disse endringene ble implementert også for størsteparten av tillatelsene tildelt før 1985.<sup>65</sup> Kravet til antall hoder skal som hovedregel være et flertall, slik at et mindretall av deltakerne ikke skal kunne treffe vedtak selv om de representerer over 50 % av eierandelene. Samtidig må hodeflertallet representere et visst minimum av andelene. Mange eiere med svært lave andeler skal ikke kunne overstyre de eiere som sitter med store andeler og har den største risikoen i interessentskapet.

---

<sup>64</sup> Ellenes drøfter rekkevidden av samarbeidsavtalen og i hvilket omfang styringskomiteen kan treffe vedtak med bindende virkning for alle.

<sup>65</sup> Bakgrunnen for denne endringen var et prinsipielt ønske om at offentlige interesser skal ivaretas gjennom lovgivningen og konsesjonssystemet, ikke gjennom stemmegivning i interessentskapene. Her skulle forretningsmessige interesser få råde. Et annet hovedhensyn var å øke innflytelsen til rettighetshavere med mindre deltakerandeler. Som ledd i dette mente man det var nødvendig å svekke Statoils enerådende posisjon i interessentskapene og i visse tilfeller tillate at Statoil i styringskomiteen ble nedstemt av et flertall av de andre deltakerne. Statoil skulle derfor som hovedregel ikke ha stemmeflertall alene eller vetorett. Se St. meld. nr. 73 (1983-84) "Om organiseringen av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten" s. 20-21 og Arnesen 1987 s. 20.

Stemmereglerne i samarbeidsavtalen ble sist endret fra og med 15. konsesjonsrunde ved innføringen av konsesjonsdirektivet.<sup>66</sup> Endringene ble ikke gitt tilbakevirkende kraft. I dag har vi derfor samarbeidsavtaler med to ulike sett stemmeregler, de fra før 15. runde og de etter. Disse to regelsettene skiller seg i hovedsak på to punkter: Bestemmelsene om en særlig stemmerett for forretningsføreren for statens andeler, og eventuelle begrensninger i forretningsførerens stemmegivning. I tillatelser fra før 15. runde finnes en såkalt generalforsamlingsklausul som medfører at forretningsføreren i visse saker alene kan treffe vedtak med bindende virkning for de øvrige deltakere når den stemmer i henhold til vedtak i sin generalforsamling. Kravene varierer noe med sakens viktighet, uten at jeg skal gå nærmere inn på dette her.<sup>67</sup> Det finnes ingen bestemmelser som uttrykkelig begrenser forretningsførerens stemmerett på noen måte, men i praksis er det utviklet visse retningslinjer. Man søker for eksempel ved utformingen av stemmereglerne å unngå at den statlige deltaker alene får flertall eller veto i de alminnelige sakene.

I forbindelse med budsjettbehandlingen høsten 2002 foreslo olje- og energidepartementet å åpne for at generalforsamlingsklausulen skal kunne oppheves for gitte tillatelser og erstattes med en vetorett i tråd med det som følger av konsesjonsdirektivet. Begrunnelsen er at generalforsamlingsklausulen i liten grad har vært brukt i praksis og at departementet mener den er et lite egnet redskap for å ivareta statens interesser i utvinningstillatelsene. Forslaget ble vedtatt av Stortinget.<sup>68</sup>

Etter 15. runde innebærer innføringen av konsesjonsdirektivet og endringer i petroleumsforskriften nye skranker. Generalforsamlingsklausulen er nå erstattet med en vetorett for forretningsføreren. Samarbeidsavtalen art 2.3 gir staten eller forretningsføreren vetorett overfor beslutninger som ikke ville overholde de vilkår og krav som er angitt i utvinningstillatelsen "*når det gjelder statens utvinningspolitikk eller statens finansielle interesser.*" Ordlyden tilsvarer den i petroleumsforskriften § 12 (3)

---

<sup>66</sup> Europaparlamentets og rådets direktiv 94/22/EF av 30. mai 1994 om vilkårene for tildeling og bruk av tillatelser til å drive leting etter og utvinning av hydrokarbon.

<sup>67</sup> For mer om dette, se Arnesen 1987 s. 19-25.

<sup>68</sup> Se kapittel 8 i olje- og energidepartementets tilråding til statsbudsjettet 2003, St.prp. nr. 1 (2002-2003) "For budsjetterminen 2003, Utgiftskapitler: 1800-1830, 2440-2443 og 2490, Inntektskapitler: 4810-4860, 5440, 5490, 5608, 5680 og 5685" og "Statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2003, Saldert budsjett vedtatt i Stortinget høsten 2002" ("statsbudsjettet 2003") s. 122.

og konsesjonsdirektivet art 6 nr. 3 (3).<sup>69</sup> Jeg kommer tilbake til disse særskilte stemmereglene i punkt 7.2.

Samarbeidsavtalen fra og med 15. konsesjonsrunde begrenser videre forretningsførerens adgang til å avgi stemme i saker om leverandørvalg, jf samarbeidsavtalen art 2.2. Her sies at forretningsføreren ikke skal få opplysninger eller ha stemmerett i avgjørelser om leverandører til virksomheten. Forretningsførerens stemmeandel skal fordeles forholdsmessig blant de øvrige deltakerne, ut i fra deres deltakerandel. Bestemmelsen er tatt inn på grunnlag av reglene i konsesjonsdirektivet art 6 nr 3 (2). Tilsvarende begrensning fremkommer av petroleumsforskriften § 12 (2) bokstav b. Hensikten med bestemmelsene er å begrense statens innflytelsesmulighet for å unngå at statsdeltakelsen benyttes til å forfølge målsettinger i strid med prinsippene i EØS- avtalen blant annet om fri bevegelighet av varer og tjenester, samt å unngå forskjellsbehandling av leverandører.<sup>70</sup>

I et interessentskap som det ovennevnte, med Statoil som har 30 %, Mobil som har 25 %, Hydro som har 20 % og Petoro 25 %, vil fordelingen i saker der Petoro ikke skal stemme måtte gå ut på at Petoros 25 % fordeles blant de andre uten å forrykke stemmeforholdet mellom dem. Rent matematisk innebærer det at stemmeforholdet mellom Statoil, Mobil og Hydro fremdeles skal være 6:5:4. Prosentvis betyr dette at Statoil i leverandørsaker skal stemme for 40 %, Mobil for 33,3 % og Hydro for 26,7 %.

En ytterligere begrensning fremkommer av samarbeidsavtalens artikkel 2.2, slik at visse enheter ikke kan danne flertall. Begrensningen har bakgrunn i konsesjonsdirektivet artikkel 6 nr 3 (2), jf petroleumsforskriften § 12 (2) bokstav b, som sier at den statlige deltaker eller forretningsføreren for den direkte statlige deltakelse *”skal ikke sammen med en eller flere offentlige enheter utgjøre stemmerettsflertall i andre avgjørelser.”* En ”offentlig enhet” er etter definisjonen i forskriften § 2 bokstav c enhver juridisk person som de offentlige myndigheter direkte eller indirekte kan utøve *”avgjørende*

---

<sup>69</sup> Med ett lite unntak: Den norske oversettelsen av direktivet og sier ”statens utvinningspolitikk og statens finansielle interesser” og i den engelske versjonen brukes ”and”, mens forskriften og samarbeidsavtalen bruker konjunksjonen ”eller”. Arnesen 1996 mener imidlertid på s. 242 at direktivet også må tolkes slik at forholdene er alternative, slik at det neppe her er noen uoverensstemmelse. For mer om virkningen av overgangen til vetorett, se blant annet St. prp. 36 s. 241-242.

<sup>70</sup> Se Arnesen 1996 s. 230-232.



*innflytelse over i kraft av eierforhold, kapitalinteresser eller reglene for den juridiske person.” Avgjørende innflytelse skal antas å foreligge blant annet når offentlige myndigheter i forhold til en juridisk person enten direkte eller indirekte eier størstedelen av den juridiske persons tegnede kapital, eller kontrollerer flertallet av stemmene knyttet til andeler utstedt av den juridiske person. Både Statoil og Petoro regnes derfor som offentlig enhet i petroleumsforskriftens forstand, i og med at staten eier et flertall av aksjene i begge selskaper. Dermed kan Petoro og Statoil til sammen ikke danne flertall for vedtak i styringskomiteen.*

Så vidt jeg kan se, må dette innebære at stemmerettsreglene i et interessentskap som beskrevet i punkt 5.3.1, med fire deltakere, hvorav Petoro og Statoil er to, i utgangspunktet bør utformes som et krav om antallsflertall, det vil si et krav om minst tre deltakere for vedtak. En alternativ regel kan være at vedtak krever tilslutning fra to deltakerne med minst 60 % av andelene. Begge alternativer innebærer imidlertid at Statoil og Petoro til sammen får veto. Vil dette være forenlig med direktivet? Ordlyden er taus om dette, og kan leses som et forbud bare mot positivt flertall. Ordlyden i samarbeidsavtalen gir heller ingen løsning. Arnesen 1996 mener imidlertid på s. 261 at direktivet må tolkes slik at det også forbyr negativt stemmeflertall, det vil si vetorett, for den statlige deltaker sammen med andre offentlige enheter. I realiteten vil da staten kunne tvinge igjennom sitt syn. En slik forståelse av direktivet innebærer at flertall for vedtak må kunne dannes uten at Petoro og Statoil stemmer med.

Dette er imidlertid ikke den forståelse av direktivet departementet ser ut til å praktisere. De holder seg til ordlyden i direktivet som kun omtaler stemmeflertall i positiv forstand. Gjennom samtaler med departementet har jeg likevel fått opplyst at de av andre søker grunner å utforme stemmereglene i interessentskapene slik at flertall kan dannes uten Statoil eller Petoro. I interessentskap med få deltakere hvor Statoil og Petoro til sammen har store andeler, vil imidlertid en slik utforming vanskelig la seg gjennomføre uten å eventuelt gi mindretallsinteressene mulighet til å treffe vedtak alene. Konsekvensen av at Statoil og Petoro i enkelte interessentskap til sammen utgjør negativt flertall er i tilfelle at dersom de står sammen mot de øvrige deltakerne, blir vedtak ikke truffet. I noen tilfeller vil dette medføre at staten i realiteten får stemmeflertall for sitt syn dersom det går ut på at tiltaket ikke ønskes gjennomført. I de fleste tilfeller vil det vel likevel være slik at alle parter er enige om nødvendigheten av et tiltak, men de er uenige om hvilken form. Dersom ingen av alternativene får flertall, vil en situasjon hvor vedtak overhodet ikke treffes neppe være i noen av deltakernes interesse. Da er man i en forhandlingssituasjon hvor deltakerne må sette seg ned for å snakke og finne frem til en løsning.

#### 5.4.2 Prinsippene for vedtakelse av nye stemmeregler

Kravene til stemmeflertall varierer fra samarbeidsavtale til samarbeidsavtale, avhengig av sammensetningen i interessentskapet. Det er en naturlig følge av dette at stemmereglene må endres ved endringer enten i antall deltakere i interessentskapet eller ved endringer i størrelsen på deres andeler. Fremgangsmåten for slike endringer fremkommer av samarbeidsavtalen artikkel 2.5. Endringer skal foreslås av interessentskapet selv, eventuelt av departementet, som også skal godkjenne de nye reglene. Målsetningen er i minst mulig grad å påvirke den enkelte parts stemmetyngde ved utformingen av nye regler:

”De nye stemmereglene skal utformes slik at den enkelte Parts stemmevekt påvirkes minst mulig”.

Bestemmelsen ble innført med reformen i 1985 og er videreført også i de nyeste samarbeidsavtalene. Begrensningen er bindende både for deltakerne når de foreslår nye regler og for departementet.<sup>71</sup> Etter ordlyden omfatter bestemmelsen ”*enhver endring*”, det vil si også den endring som finner sted ved at Petoro overtar som forretningsfører for SDØE som en ny part i interessentskapene.

Et første spørsmål som oppstår når det gjelder innholdet av prinsippet, er hva som ligger i begrepet ”stemmevekt”. Den enkelte deltakers stemmevekt kan ikke uttrykkes spesifikt matematisk. Stemmevekten kan antakelig best vurderes ut i fra hvilke muligheter deltakeren har til å blokkere eller få igjennom beslutninger. Eller sagt med andre ord; hvor avgjørende er vedkommende deltakers stemme. Denne vurderingen må naturlig nok bli svært konkret og basert på hvilke muligheter for ulike konstellasjoner som finnes i interessentskapet. Generelt vil det nok være slik at i interessentskap med få deltakere er den enkelte deltakers stemmevekt stor. Vedtakskravet vil i praksis ofte være et krav om hodeflertall, slik at andelens størrelse ikke er så avgjørende. Det vil som regel være få kombinasjonsmuligheter med hensyn til hvilke deltakere som utgjør tilstrekkelig andelsflertall. Også små deltakere vil da kunne ha relativt stor stemmevekt. I interessentskap med mange deltakere, vil et høyt hodekrav kombinert med et lavt andelskrav trolig gi de små andelseierne økt stemmevekt, i det den enkeltes stemme i større grad vil være avgjørende for å få fattet vedtak. Deltakerne får da også flere og større muligheter til å påvirke øvrige deltakere for sitt syn. Motsatt vil et krav om

---

<sup>71</sup> Jf Michelet s. 30 og 31.

simpelt hodeflertall kombinert med et høyt andelskrav gi de store andelseierne størst stemmevekt. Noe mer generelt enn dette er vanskelig å si.

Ordlyden i prinsippet viser for øvrig at det er snakk om en forholdsvis vag skranke, jf ”*påvirkes minst mulig*”. Det er med andre ord ikke noe absolutt forbud mot at stemmevekten påvirkes, men dette må ikke gjøres i større grad enn nødvendig. Gyldige årsaker til at stemmevekten blir påvirket ved endring kan være de øvrige skranker samarbeidsavtalen oppstiller med hensyn til utformingen av stemmereglene, som også må overholdes i de nye reglene. Dette vil særlig gjelde regelen i interessentskap fra og med 15. runde om at Petoro og Statoil ikke til sammen kan utgjøre flertall. Hovedpoenget er at de nye reglene i størst mulig grad skal gjenspeile stemmetyngden i de gamle reglene. Endringene kan for eksempel ikke benyttes til å øke noen av deltakernes stemmetyngde betydelig i forhold til tidligere. Av og til kan det likevel være umulig å få stemmereglene til å gå opp på en hensiktsmessig måte uten at deltakernes stemmevekt påvirkes noe. Dette må da kunne godtas.

#### 5.4.3 Eksempler på nye stemmereglar med Petoro som part

Under dette punktet skal jeg se nærmere på hvordan de prinsippene det er redegjort for over er gjennomført ved endringer i stemmereglene i interessentskapene etter Petoros inntreden. På forespørsel til deltakerne har jeg fått innsyn i stemmereglene i to interessentskap, før og etter Petoros inntreden.<sup>72</sup> Begge lisensene er opplyst å være fra før 15. konsesjonsrunde slik at konsesjonsdirektivet ikke får anvendelse.

---

<sup>72</sup> Innsyn er gitt gjennom operatør i lisensene, Statoil, ved Catherine Marchand Støle. Det er samtykket til gjengivelse slik at de øvrige deltakerne utenom Statoil og Petoro fremstår anonymt.

Lisens I:

<b>Rettighetshaver</b>	<b>Andel før Petoro</b>	<b>Andel etter Petoro</b>
Statoil	60,50 % (inkl. SDØE)	35,50 %
Petoro	—	25,00 %
Selskap A	9,60 %	9,60 %
Selskap B	7,90 %	7,90 %
Selskap C	7,65 %	7,65 %
Selskap D	7,35 %	7,35 %
Selskap E	7,00 %	7,00 %
Vedtak besluttet med	a) 3 selskap med minst 74 % eller b) 4 selskap	a) 4 selskap med minst 47 % eller b) 5 selskap

I dette interessentskapet var det før Petoros inntreden slik at enten måtte Statoil sammen med hvilke som helst to andre deltakere stemme for forslaget, eller så måtte fire deltakere bli enige for å kunne treffe vedtak. Ved stor uenighet blant de minste andelseierne var det altså nødvendig å få med seg Statoil for å få sitt vedtak gjennom. Selv om ikke konsesjonsdirektivet gjelder for dette interessentskapet ser vi at begrensningene her er ivaretatt ved at Statoils stemme verken er nødvendig eller tilstrekkelig for vedtak.

Etter Petoros inntreden er regelen etter alternativ a fremdeles at en av de store deltakerne, det vil si enten Petoro eller Statoil, må stemme, men nå sammen med minimum tre av de øvrige andelseierne. Kravet til antall hoder har økt. Det samme gjelder alternativ b; nå må alle de minste eierne bli enige før de kan overstemme de to majoritetseierne. Kravene i konsesjonsdirektivet er fortsatt overholdt ved at Statoil og Petoro til sammen verken kan treffe eller blokkere vedtak alene.

## Lisens II:

<b>Rettighetshaver</b>	<b>Andel før Petoro</b>	<b>Andel etter Petoro</b>
Statoil	80,00 % (inkl. SDØE)	50,00 %
Petoro	—	30,00 %
Selskap A	15,00 %	15,00 %
Selskap B	5,00 %	5,00 %
Vedtak besluttet med	2 selskap med minst 85 %	3 selskap med minst 50 %

Også i denne lisensen ser vi at Petoros inntreden har medført at hodekravet har økt. Skulle man beholdt kravet til to hoder, måtte andelskravet likevel fortsatt vært over 50 % for å unngå tilfeller der to konstellasjoner hver oppfyller kravene til vedtaksflertall. Da ville Petoro og Statoil sammen kunne danne flertall, noe som ville styrket statens stemmevekt på bekostning av de to mindre andelseierne. Dette unngår man ved å øke hodekravet. Den samtidige reduksjonen av andelskravet gjør at det nå er likegyldig *hvem* av deltakerne som utgjør hodeflertallet, i det den samlede andel uansett vil være 50 %.

Den vesentligste endringen i begge lisensene er med andre ord at tilkomsten av en ny part i form av Petoro har medført at det kreves ett hode mer for å kunne treffe vedtak. Spørsmålet er hvordan dette påvirker de øvrige deltakeres stemmevekt. Det kan sies at det økte hodekravet medfører svekket stemmevekt for deltakerne, fordi det kreves enighet blant flere hoder. Den enkelte deltaker må overbevise flere parter enn tidligere for sitt syn. På den annen side kan det sies at den enkelte deltakers stemme er mer verdifull nettopp fordi det kreves enighet blant flere deltakere enn før for å treffe vedtak, samtidig som andelskravet er redusert. Viktigere er det nok at innføringen av SDØE som en selvstendig stemme antakelig vil gi de mindre deltakerne større spillerom fordi de kan dra fordeler av eventuell uenighet mellom Statoil og Petoro. Dette var ikke mulig før da staten utad opptrådte med en unison stemme.

Dette illustreres særlig godt gjennom stemmereglene i lisens II. Tidligere var det som vi så slik at Statoil måtte stemme for vedtaket for at nødvendig stemmeflertall skulle foreligge. Slik det er blitt etter Petoros inntreden, er det nok at *enten* Statoil *eller* Petoro

stemmer for, sammen med de to andre deltakerne. Statoil sine interesser vil da ikke nødvendigvis bli like avgjørende som tidligere. En deltaker mer i interessentskapet åpner også generelt for flere divergerende meninger og gir flere parter å spille på. Statens samlede stemmevekt er ikke styrket, idet staten representert ved Petoro og Statoil, fremdeles må få følge av like mange andre deltakere som før. Totalt sett ser det derfor ut til at stemmevekten i liten grad er påvirket av endringene. Alternativet for å unngå en eventuell påvirkning av stemmevekten som resultat av det økte hodekravet, ville dessuten være å opprettholde det samme hodekravet som tidligere. Dette ville imidlertid bryte med hovedprinsippet om hodeflertall, og gi de største andelseierne makt over et flertall av de andre deltakerne. Det kan derfor hevdes at en eventuell påvirkning uansett ikke har vært større enn nødvendig.

## 5.5 Særlig om forholdet mellom Petoro og Statoil

### 5.5.1 Oppgavefordelingen mellom Petoro og Statoil

Forholdet mellom Petoro og Statoil er særegent og skiller seg fra Petoros relasjoner med øvrige andelshavere på sokkelen. Det innlysende fellestrekk er at staten er eneste eller største eier i begge selskaper. I tillegg er Petoro Statoils arvtaker i rollen som forretningsfører for SDØE. De oppgaver som tidligere tillå Statoil som forretningsfører har nå Petoro overtatt. Det er imidlertid ikke alle oppgaver Petoro overtar. Som tidligere nevnt er det fremdeles Statoil som skal stå for salg og markedsføring av statens petroleum. Petoros oppgaver begrenser seg dermed til å være partner på produksjonssiden, mens det er Statoil som skal være markedsaktør for statens olje og gass. Petoro skal likevel overvåke Statoils utførelse av disse oppgavene, som vil knytte selskapene sammen på en særskilt måte. I det følgende skal jeg først undersøke nærmere forholdet mellom selskapene som følge av avsetningsordningen. Til slutt skal jeg skissere noen tanker om hvordan selskapenes interesser kan komme til å utvikle seg i fremtiden.

### 5.5.2 Avsetningsinstruksen

At Petoro ikke selv skal selge den petroleum som tilkommer staten som eier av SDØE-andelene, fremgår ikke direkte av loven. Vedtektene til Petoro har imidlertid

bestemmelser om avsetningen i § 11. Vedtektene er bindende og kan bare fravikes av generalforsamlingen etter reglene om vedtektsendringer i aksjeloven, jf § 5-18. Vedtektene § 11 (1) sier at Statoil skal forestå avsetningen av all statens petroleum. Det er videre vedtatt en instruks om Statoils utførelse av avsetningsoppgavene, avsetningsinstruksen. Avsetningsinstruksen er et rettslig bindende pålegg vedtatt av generalforsamlingen i Statoil, og kan bare endres eller trekkes tilbake av generalforsamlingen, jf instruksens punkt 17. Instruksen gir detaljerte regler om avsetningen av statens petroleum og Statoils plikter i den forbindelse. Oppgavene går blant annet ut på markedsføring, kjøp og salg av petroleumen, samt transport og levering til kjøper på statens vegne, jf instruksens punkt 6. Den overordnede målsetting for ordningen er å oppnå en høyest mulig samlet verdi for Statoils og statens petroleum, jf punkt 5.

Både i Petoros vedtekter og i avsetningsinstruksen punkt 3, vises det til at avsetningsordningen er et ledd i ”*statens felles eierskapsstrategi*”. Men hva denne felles strategien går ut på, er ikke definert verken i vedtektene eller instruksen, og heller ikke i loven eller i forarbeidene til denne. Bakgrunnen for uttrykket må være hensynet til konkurransereglene i EØS. En ordning med felles avsetning kan være i strid med forbudene mot konkurransehemmende samarbeid i EØS-regelverket, og da særlig art 53 i EØS-avtalen, jf også § 3-1 i konkurranseloven.<sup>73</sup> Basert på praksis fra EF- domstolen er det utviklet et unntak for samarbeid mellom selskaper som i realiteten utgjør en økonomisk enhet. Et unntak for eier- og konsernsamarbeid finnes også i konkurranseloven § 3-6. Tanken er her at staten, Statoil og Petoro utgjør en økonomisk enhet, og felles avsetning gjennom Statoil er et ledd i eierskapsstrategien fra statens side. Staten sammenlignes med et morselskap i et konsern, som utøver sin eiermakt gjennom instrukser til datterselskapene – i dette tilfellet en avsetningsinstruks overfor Statoil og bestemmelser i Petoros vedtekter. Hvorvidt denne doktrinen om en økonomisk enhet virkelig bærer en slik ordning, er et spørsmål som jeg av hensyn til oppgavens omfang ikke vil gå nærmere inn på. Departementet har lagt til grunn at avsetningsordningen kan videreføres ”*innenfor gjeldende EU/EØS- rettslige rammer*”,

---

<sup>73</sup> Jf EØS- avtalens hoveddel slik den er gjennomført ved Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv 27. november 1992 nr. 109, og Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet 11. juni 1993 nr. 65.

men drøftelsene er ikke offentlig tilgjengelige.<sup>74</sup> Dersom ordningen i utgangspunktet rammes av artikkel 53, vil det så lenge man ønsker å opprettholde ordningen med avsetningsinstruksen gå det en grense for hvor mye staten kan selge seg ut av Statoil før en risikerer å falle utenfor unntaksregelen.

Avsetningsordningen skaper også problemer i forhold til den generelle oppryddingen av statens eierskap som har pågått de senere år. Av St. meld. nr. 22 (2001-2002) "Et mindre og bedre statlig eierskap", kapittel 1.2.5, fremgår at regjeringen ønsker å skille statens roller som eier og myndighetsutøver for å gi staten større legitimitet i utøvelsen av de ulike rollene samt grunnlag for en mer helhetlig statlig eierskapspolitikk. Det arbeides derfor med å samle forvaltningen av de statlige eierinteressene i Nærings- og handelsdepartementet. Som et ledd i dette arbeidet ville det også være naturlig å flytte ansvaret for eieroppfølgingen av Statoil over i næringsdepartementet. Dersom ikke også ansvaret for Petoro flyttes over, vil imidlertid en slik splitting av eierinteressene kunne svekke teorien om en økonomisk enhet anvendt på Petoro og Statoil. Den økonomiske enheten vil da ikke lenger bestå på et lavest mulig nivå. Antakelig er dette en vesentlig del av bakgrunnen for at eieroppfølgingen av både Statoil og Petoro fortsatt ligger hos olje- og energidepartementet som fagdepartement.

Vedtektene til Petoro fastsetter i § 11 (2) at Petoro skal ha ansvaret for å påse at Statoil utfører sine oppgaver i samsvar med avsetningsinstruksen. Punkt 16 i avsetningsinstruksen slår fast at staten ved Petoro skal ha adgang til fullt innsyn og til å foreta kontroll med Statoils utførelse av sine oppgaver. Petoro er ikke forpliktet til å foreta kontroll og innsyn på egen hånd, men kan benytte rådgivere til hjelp. Spørsmålet er imidlertid hvordan innsyn og kontroll skal foretas. Skal det skje som løpende kontroll og innsyn i saker før beslutning treffes eller gjennomføres av Statoil? Eller skal det være kontroll i etterkant, for eksempel ved periodevis rapportering? Dette er det ikke sagt noe klart om verken i instruksen, vedtektene, loven eller forarbeidene. Behovet for kontroll kan variere etter om det gjelder salg av olje og våtgass eller salg av tørrgass.

Salg og transport av olje og våtgass er relativt enkelt og kan skje forholdsvis raskt på spotmarkedet. Etter avsetningsinstruksen er det slik at Statoil overtar statens olje og våtgass som kjøper til en fastsatt pris, normprisen, jf pkt 6 (4) og pkt 1 i instruksen. Her vil det neppe være praktisk med, eller noe behov for, kontroll i forkant av salg. Avsetning av tørrgass skjer derimot gjerne etter forhandlinger om langsiktige kontrakter som går over flere år. Den enkelte salgskontrakt kan slik sett være av større økonomisk

---

<sup>74</sup> Se St. prp. 36 s. 67.



betydning enn enkeltstående salg av et visst antall oljefat. Statoil skal forhandle og inngå nye avtaler for avsetning av statens tørrgass i eget navn, men for statens regning og risiko, jf instruksen punkt 6 (2).<sup>75</sup> En løpende kontroll vil i utgangspunktet her kunne gi anledning til å påvirke Statoils utførelse av oppgavene i forkant.

Petoro er imidlertid ikke gitt myndighet til å instruere Statoil om avsetningen av statens petroleum. Instruksjonsmyndighet for Petoro overfor Statoil ville kunne bidra til økt tvil om hvorvidt samarbeidet mellom selskapene omfattes av unntaksregelen for eiersamarbeid som nevnt over. Poenget med løpende kontroll fra Petoros side uten instruksjonsmyndighet, måtte i tilfelle være at Petoro kunne ta saken opp med sin eier staten, som igjen ville kunne instruere Statoil gjennom generalforsamlingen der. Uansett hva som opprinnelig var tanken, er systemet nå blitt at Statoil skal ha en forholdsvis selvstendig rolle når det gjelder avsetningen av statens petroleum. Dette ble blant annet slått fast i oljemeldingen umiddelbart etter reformen:

”Petoro skal på denne bakgrunn rapportere til Olje- og energidepartementet hvordan Statoil i praksis *har etterlevd* avsetningsinstruksen. Både Statoil og Petoro har et stort og *selvstendig ansvar* for at statens felles eierskapsstrategi iverksettes etter hensikten.”<sup>76</sup> (Min utheving.)

Departementet gir her klar beskjed om sitt syn på spørsmålet. Det er ikke meningen at det skal skje påvirkning i forkant, verken fra Petoros eller fra statens side. Avsetningsinstruksen er ment å være uttømmende og systemet skal være selvgående. Bakgrunnen for dette kan være både praktiske hensyn og det forhold at generalforsamlingen i Statoil, særlig etter en delprivatisering, ikke i samme grad vil være egnet som et forum hvor det informeres i stor grad eller som er særlig aktivt i forhold til den daglige virksomheten i selskapet.<sup>77</sup> I tråd med avsetningsinstruksen punkt 15 er det utarbeidet rapporteringsrutiner mellom Statoil og Petoro for å gjennomføre etterfølgende kontroll, og det er etablert et kommunikasjonssamarbeid mellom selskapene for dette formål. Det er likevel klart at dersom det unntaksvis skulle

---

<sup>75</sup> En form for kommisjon med andre ord, jf Lov om kommisjon 30. juni 1916 nr. 1 § 4.

<sup>76</sup> St. meld. nr. 38 (2001-2002) s. 83.

<sup>77</sup> Jf St. prp. 36 s. 247 om hensyn for å ikke videreføre bestemmelser om foreleggelsesplikt i Statoils vedtekter. De samme hensynene vil gjøre seg gjeldende her.

oppstå behov for det, vil staten gjennom generalforsamlingen i Statoil kunne instruere selskapet om dets utførelse av oppgavene under avsetningsordningen.

### 5.5.3 Felles eier – ulike interesser?

Tidligere talte Statoil med en samlet stemme for sine egne andeler og SDØE-andelene. I praksis innebar dette at det utad i hovedsak fremstod som om Statoils interesser var sammenfallende med statens og SDØEs interesser, selv om virkeligheten kanskje ikke alltid var slik. I dag er dette som vi har sett endret; Statoil og Petoro skal avgi hver sin stemme i styringskomiteen. Og det er ikke gitt at Statoil og SDØE, representert ved Petoro, i alle saker vil ha sammenfallende interesser. Riktignok har de samme eier, som gjennom generalforsamlingen i selskapene representerer deres øverste myndigheter. Den rettslige reguleringen av de to selskapene er imidlertid ulik, og forskjellene har betydning for generalforsamlingens, og dermed eierens, faktiske muligheter til å påvirke de beslutninger som treffes og handlinger som utføres av selskapets øvrige organer. For eksempel vil de særlige reglene om styrets foreleggelsesplikt og om utvidet overprøvingsmyndighet overfor bedriftsforsamlingen i statsaksjeselskaper ikke lenger gjelde for Statoil.

En av tankene bak reformen og delprivatiseringen av Statoil var da også å la Statoil utvikle seg friere, og uten at selskapet samtidig skal fungere som et politisk virkemiddel for staten. Som vist over i punkt 3.2.1, var reformen motivert blant annet av en erkjennelse av at den daværende ordningen medførte at Statoil i enkelte tilfeller måtte velge løsninger som var lønnsomme for SDØE, men ikke var de mest lønnsomme for Statoil som selskap. Flere forhold gjør at det kan være forskjell på hva som er den beste løsning sett ut fra Statoils interesser isolert, og ut fra SDØEs interesser. Et forhold er at porteføljene ikke er like, slik at fokus og satsing vil kunne variere fra felt til felt. Statoil og Petoro som forvalter for SDØE vil dermed kunne ha vidt forskjellige interesser med hensyn til for eksempel utbyggingsløsninger, alt etter hvordan selskapene er posisjonert i omkringliggende lisenser eller i aktuelle landanlegg og transportinnretninger.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Se som eksempel Ormen Lange utbyggingen, omtalt nedenfor i petit, hvor Statoil gikk for en utbyggingsløsning til Tjeldbergodden, hvor selskapet allerede hadde store eierinteresser.

Statoils fokus fremover vil videre i stor grad være rettet mot internasjonal virksomhet og mot å etablere en sterk posisjon i det europeiske gassmarkedet. Dette internasjonale perspektivet vil ikke Petoro ha, når selskapet i hovedsak kun skal operere på norsk kontinentalsokkel, og ikke selv skal selge petroleum, jf over i punkt 4.2 og 4.3. En annen forskjell er at verken inntektene fra SDØE-andelene eller Petoro som sådan er skattepliktig.<sup>79</sup> Dette innebærer at Petoro ikke deler den interesse som øvrige aktører måtte ha i å få til ordninger og løsninger som skattemessig sett er gunstige. Petoros fokus vil derfor i noen tilfeller være rettet mot andre former for lønnsomhet, noe som kan gi seg utslag i at selskapet stemmer annerledes enn for eksempel Statoil gjør. Disse ulikhetene gjør naturlig nok at selskapenes interesser både i de ulike feltene og generelt vil kunne utvikle seg i forskjellige retninger, og at deres stemmegivning i det enkelte interessentskap kan være avvikende. Hvor mye, vil tiden vise.

Som ledd i statens felles eierskapsstrategi pålegges imidlertid både Petoro og Statoil å legge vekt på ”statens samlede eierinteresser” ved beslutninger ”av betydning for gjennomføringen av avsetningsordningen”, jf Petoros vedtekter § 11 (3) og avsetningsinstruksen punkt 3. Betyr dette at selskapene, til tross for ulike interesser, i praksis vil måtte arbeide for de samme løsninger i interessentskapene? Et første spørsmål er hvilke beslutninger denne bestemmelsen dreier seg om. Beslutninger av betydning for gjennomføringen av avsetningsordningen vil for det første være Statoils beslutninger med hensyn til salg av statens petroleum. Som vist foran er målsettingen for avsetningen en høyest mulig samlet verdi for Statoils og statens petroleum. Et annet eksempel er beslutninger med betydning for produksjonen av tørrgass. Statoil inngår som nevnt langsiktige kontrakter om levering av tørrgass, både sin egen og statens. For å kunne levere nok gass, må feltene utbygges og utvinnes i en takt som stemmer overens med leveranseforpliktelsene. Det er derfor viktig at begge selskapene tar hensyn til disse forpliktelsene i sine beslutningsprosesser. Som eksempel kan nevnes beslutninger om utbygging av transportsystemer. Dette er også beslutninger hvor det som nevnt ofte vil kunne oppstå skarpe interessekonflikter mellom deltakerne, blant annet på grunn av ulik posisjonering i nærliggende felt og/eller prosessanlegg.

Et eksempel på en beslutning om utbygging av transportsystemer for naturgass er spørsmålet om utbygging av gassfunnet Ormen Lange. Gassfunnet ble påvist i

---

<sup>79</sup> Jf ny nr. 1 i skatteloven § 2-30 (1) bokstav g (Lov 26. mars 1999 nr. 14).

1997 og strekker seg over tre utvinningstillatelser. Det fantes flere alternativer for utbygging og også med hensyn til hvor gassen eventuelt skulle ilandføres. Petoro er største rettighetshaver i alle de tre lisensene, ved siden av blant annet Hydro, Shell og Statoil.<sup>80</sup> Behandlingen av spørsmålet i 2002 viste at de ulike deltakerselskapene var svært uenige når det gjaldt hvilken løsning som skulle velges. Beslutningsprosessen ble i media betegnet som ”den første store testen” på hvilken rolle Petoro skal spille i slike saker.<sup>81</sup> Behandlingen endte likevel overraskende rett før jul 2002 med at alle deltakerne kom til enighet om at gassen skal ilandføres i Møre og Romsdal, som var den løsningen Hydro tidligere gikk inn for.

Betyr vedtektene § 11 (3), sammenholdt med avsetningsinstruksen punkt 3, at Petoro ved slike beslutninger alltid må velge den løsningen Statoil stemmer for, eller motsatt? Etter ordlyden er det kun snakk om en plikt til å ”legge vekt på”, det vil si ta i betraktning og vurdere ”statens samlede eierinteresser”. Det står ingen ting om hvor stor vekt disse interessene skal tillegges, og dermed ikke at selskapene har en plikt til å legge *avgjørende* vekt på disse. Dessuten kan det jo være delte meninger om hva som i det enkelte tilfelle vil være gunstigst ut i fra statens samlede interesser. Dette vil bero på til dels skjønnsmessige vurderinger, og det må være rom for at Statoil og Petoro kan være uenige om dette.

Tanken er nok likevel at selskapene som hovedregel skal gå for den samme løsningen i disse spørsmål, og at det stort sett ikke vil være tvil om hvilken løsning som er best for statens totale eierskap. For Statoil betyr dette særlig at selskapet ikke skal vurdere hva som isolert sett er best for seg selv, men staten samlet.<sup>82</sup> Dermed unngår man ikke helt det tidligere problemet med at det ikke alltid er lønnsomt for Statoil å maksimalisere SDØEs interesser – Statoil må fremdeles ta dette i hensyn. Motsatt betyr dette for Petoro at selskapet også må ta hensyn til Statoils interesser ved slike avgjørelser. I praksis vil det være omfattende kontakt og drøftelser mellom de to selskapene i slike saker, slik at de stort sett også kommer til enighet før saken kommer på spissen ved avstemning. Ved andre typer beslutninger (det vil si beslutninger som ikke har

---

<sup>80</sup> Se Fakta 2002 s. 149.

<sup>81</sup> Se Rosenberg i artikkel i Aftenbladet om striden i Ormen Lange- feltet.

<sup>82</sup> At Statoil slik til en viss grad har plikt til å favorisere en aksjeeiers interesser kan reise spørsmål i forhold til likebehandlingsprinsippet i aksjelovgivningen, jf asal § 5-21 særlig. Avsetningsinstruksen var imidlertid vedtatt i Statoils generalforsamling allerede før nye eiere kjøpte seg inn, slik at de var kjent med bestemmelsene der og således kan sies å ha akseptert en viss forskjellsbehandling.

betydning for gjennomføringen av avsetningsordningen) vil det ikke ligge noen begrensninger på de hensyn selskapene må ta, noe som gir større rom for uenighet mellom Petoro og Statoil. Som nevnt under punkt 5.4.3 vil dette kunne øke de øvrige deltakernes innflytelsesmuligheter i forhold til tidligere.

## 5.6 Måling av Petoros innsats

Et interessant spørsmål er hvordan innsatsen til Petoro kan måles, det vil si hvorvidt selskapet gjør en god eller dårlig jobb som forvalter for SDØE-andelene. Dette vil være nyttig på sikt for å kunne vurdere om Petoro oppnår målsettingene for SDØE, og kan eventuelt danne grunnlag for endringer i forvaltermodellen. En etterfølgende måling av Petoro vil komme i tillegg til statens fortløpende kontroll med Petoros utførelse av forvalteroppgavene gjennom eierposisjonen og økonomistyringen, som vi skal se på i neste del.

Verken i loven eller i vedtektene til Petoro er det angitt hvilke parametere selskapet skal vurderes ut fra. En av målsettingene for SDØE er som tidligere nevnt å sikre høyest mulig verdiskapning for staten. En naturlig tanke er da at Petoros innsats må måles ut fra de inntekter SDØE bidrar med til statskassen. Som vist kan imidlertid Petoro ikke påvirke inntekter fra salg, som er Statoils ansvar. Også kostnadene knyttet til SDØE-andelene har imidlertid betydning for verdiskapningen. Beslutninger om kostnadsnivå i lisensene er noe Petoro til en viss grad vil ha anledning til å påvirke. Det er likevel ikke Petoro alene som treffer beslutninger i lisensene, og det kan være vanskelig å måle hva som påvirker kostnadsnivået og årsakene bak det. Stort sett vil deltakerne dessuten ha en entydig interesse i lavest mulige driftskostnader. Det er neppe her Petoro vil kunne utgjøre den store forskjell. En måling av kontantstrømmen alene vil derfor neppe gi noe godt bilde av den innsats Petoro gjør.

I oljemeldingen uttales i denne forbindelse at det er utviklet et prestasjons- og målesystem som skal måle Petoros innsats først og fremst etter *”evnen til å overholde det mandatet eier har gitt selskapet.”*<sup>83</sup> Det vil si om Petoro generelt har opptrådt innenfor de rammer som er lagt for dets virksomhet gjennom lov og instruks og om det

---

<sup>83</sup> St. meld. nr. 38 (2001-2002) s. 83.

har truffet sine beslutninger på et forsvarlig, forretningsmessig grunnlag. Målesystemet er besluttet å skulle tas i bruk etter at første fulle driftsår er ferdig, som var 2002. Arbeidet med å utarbeide systemet er satt i gang nå, våren 2003, men er enda ikke ferdigutviklet når dette skrives. De grunnleggende prinsippene er imidlertid klare. Målsettingen vil være å undersøke hva Petoro oppnår for SDØE- porteføljen. Det er ventet at målingen vil ta utgangspunkt i verdien av hele SDØE- porteføljen på to tidspunkt; ved inngangen av driftsåret og ved utgangen av det. Den endring som er skjedd i verdien av porteføljen vil danne utgangspunktet for den videre vurderingen. For å kunne vurdere hvor stor del av verdiskapningen Petoro eventuelt står for, må det trekkes fra for endringer som skyldes prisvariasjoner på olje og gass som Petoro ikke kan påvirke, samt verdiendringer som skyldes operatørens beslutninger og handlinger i interessentskapene. Den konkrete vurderingen av Petoros bidrag vil måtte foretas ut i fra enkeltteksempler fra bestemte felter eller større områder. Ved å intervju ansatte i Petoro og hos operatøren i de enkelte interessentskap vil en søke å danne seg et bilde av hvordan Petoro fungerer i samarbeidet og på hvilken måte Petoro har bidratt til utviklingen av virksomheten. Innsatsen skal måles opp mot konkrete måltall.

## **Del III: FORHOLDET MELLOM PETORO OG STATEN**

### **6 Utgangspunkter for statens styring av Petoro**

#### **6.1 Oversikt over del III**

Petoro er ett blant flere virkemidler i statens styring av petroleumsvirksomheten. For å kunne bruke selskapet som styringsredskap i tråd med målsettingene, må staten ha mulighet til å styre og kontrollere selskapets beslutninger og handlinger. I denne delen skal vi se nærmere på hvordan staten kan styre Petoro. Som vi skal se, er det etablert en forholdsvis kompleks styringsstruktur for selskapet. Dette har sammenheng med at staten overfor Petoro opptrer i flere roller, noe som gir flere ulike styringsgrunnlag overfor selskapet. Målsettingen her er å få klarhet i de ulike rollene staten opptrer i og hvilken kompetanse og styringsmuligheter dette gir staten overfor Petoro. Hovedspørsmålene er på hvilken måte staten kan instruere Petoro og hva det kan instrueres om. Her i kapittel 6 skal vi starte med å se på de grunnleggende forutsetningene for statens styring av Petoro. Hvilke styringskanaler etablerer regelverket om Petoro, og hvilke hensyn gjør seg gjeldende? Særlig sentrale er lovens regler om Petoros økonomi, som vi skal se på i punkt 6.4. I kapittel 7 skal vi undersøke på hvilken måte staten kan styre forvaltningen av selskapet som sådan, og i kapittel 8 hvordan staten kan styre Petoros forvaltning av SDØE-andelene.

#### **6.2 Ulike styringsgrunnlag og styringsstruktur**

Ved valget av ny forvaltermodell var det et ønske å etablere en ordning som trekker et ”*prinsipielt skille mellom den forretningsdriften som knytter seg til SDØE og ordinær myndighetsregulering med hjemmel i petroleumslovgivningen.*”<sup>84</sup> Begrunnelsen for å organisere Petoro som en egen juridisk person var særlig at dette ville skape ”*størst*

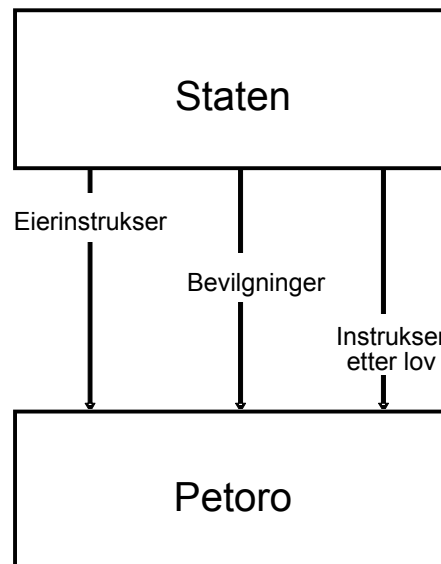
---

<sup>84</sup> St. prp. 36 s. 61.

*mulig klarhet i arbeids- og ansvarsdeling mellom departementet og enheten*”. (Op. cit. s. 64.) Aksjeselskapsformen ville understreke både ”*praktiske og rettslige skiller mellom forretningsdrift og myndighetsregulering innen petroleumssektoren*”.<sup>85</sup> Tanken var med andre ord at det skulle være et så tydelig skille som mulig mellom disse to statens roller og interesser.

For å gi en nærmere oversikt over temaene i denne delen og hvordan dette skillet er tenkt gjennomført, skal jeg skissere de ulike styringsformene og styringsstrukturen for forvalterordningen ved hjelp av to figurer.

Figur 1 viser de tre styringsformene som er særskilte overfor Petoro.<sup>86</sup>



**Figur 1: Styringsformer**

Dette er for det første eierinstrukser gjennom generalforsamlingen. For det andre er det slik at staten finansierer både driften av Petoro AS og forvaltningen av SDØE-andelene gjennom bevilgninger, jf petrl § 11-2 (3) og (4). For det tredje kan staten ved lov gi særskilte styringshjemler overfor selskapet. Dette er blant annet gjort gjennom

---

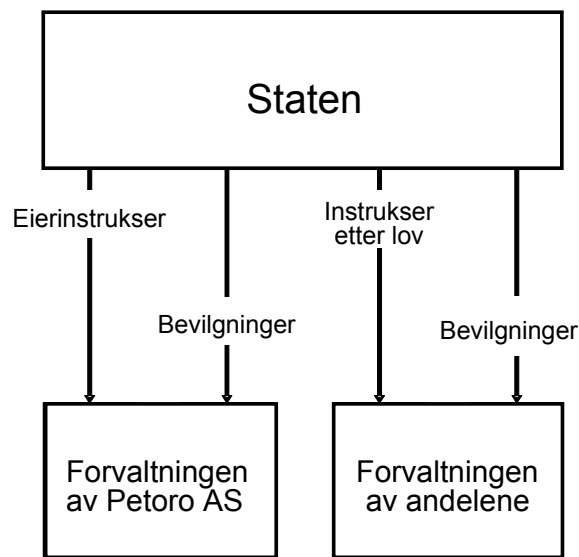
<sup>85</sup> Ot. prp. 48 s. 2.

<sup>86</sup> For å ikke komplisere figuren mer enn nødvendig, har jeg samlet ”staten” i en boks. Hvilken kompetanse som tilligger de ulike statsorganene og forholdene mellom dem vil jeg komme tilbake til under de enkelte styringsformene.



bestemmelsen i petrl § 11-10, som gir både departementet og Kongen myndighet til å gi instrukser og fastsette bestemmelser overfor selskapet. Denne instruks hjemmelen skal kommenteres særskilt fordi den er ny etter reformen, og særlig er gitt med tanke på departementets instrukser overfor Petoro i rollen som andelseier. For øvrig skal statens styring som lovgiver og forvaltningens myndighetsutøvelse i medhold av lov og forskrift ikke kommenteres særskilt, fordi dette ikke skiller seg fra statens styring generelt overfor aktørene i petroleumsvirksomheten.

I fremstillingen av styringsstrukturen overfor Petoro, har jeg valgt å ta utgangspunkt i Petoros todelte forvalteransvar, jf foran i punkt 4.4.1. Styret i selskapet har ansvar både for forvaltningen av selskapet og for forvaltningen av SDØE-andelene. Spørsmålet er på hvilke grunnlag og i hvilken form staten kan styre selskapet under utøvelsen av disse to hovedoppgavene. Figur 2 viser styringsstrukturen slik den ideelt fremstår ved reformen, med klare skiller mellom de styringsformer som er tilgjengelige for staten og styringen av Petoros to overordnede oppgaver.



**Figur 2: Styringsstruktur**

Som aksjeeier kan staten gjennom selskapets generalforsamling styre og kontrollere styrets forvaltning av selskapet. Forvaltningen av andelene er som vi skal se særlig tenkt å skulle styres gjennom instrukser fra departementet i medhold av hjemmelen i petrl § 11-10 (1). I tillegg kommer styring gjennom bevilgningskompetansen. Petoro er avhengig av årlige bevilgninger til driften av selskapet fordi det ikke har egne inntekter.

Gjennom bevilgningene til selskapet legger staten rammene for styrets beslutninger med hensyn til selskapets størrelse, organisering og mye mer. Tilsvarende kan staten gjennom bevilgninger til SDØE-andelene styre de beslutninger Petoro treffer om forvaltningen av dem.

Problemet med dagens styringsstruktur er særlig at dette tenkte skillet mellom de ulike styringsformene ikke er fullt ut gjennomført i regelverket. Selv om aksjeselskapsformen gir et godt utgangspunkt for å skille mellom statens oppgaver og roller, kan staten gjennom andre styringsformer, uten å gå veien om generalforsamlingen, i realiteten styre mye av det samme som den kan som aksjeeier. Grensene mellom hva som kan styres gjennom de ulike styringsformene er uklar. For eksempel kan staten gjennom generalforsamlingen instruere styret i Petoro både om forhold knyttet til forvaltningen av selskapet og av andelene. Bevilgningskompetansen gir også staten mulighet for en omfattende styring av Petoro, og er et særlig viktig tema. Finansieringen av selskapet skiller Petoro både fra de øvrige aktørene i virksomheten og til dels fra den tidligere forvalterordningen. I tillegg er økonomistyringssystemet i staten nylig revidert, og et nytt regelverk er kommet til, som vil få anvendelse overfor Petoro. Regelverket likestiller til dels Petoro med alminnelige forvaltningsbedrifter og andre organer som er direkte underlagt regjeringens organisasjons- og instruksjonsmyndighet etter grl § 3, noe som er helt unikt.

Et annet problem er at det per i dag er ett og samme departement, olje- og energidepartementet (OED), som opptrer både som aksjeeier, andelseier og bevilgningsmyndighet overfor Petoro. Det er ikke alltid klart hvilken rolle staten opptrer i ved bruk av de ulike styringsformene. På grunnlag av drøftelsene i de følgende kapitler, skal vi i kapittel 12 reise spørsmålet om lovgiver med den nye forvalterordningen har klart å oppnå målsetningen om å skille statens roller og interesser som forvaltningsmyndighet og forretningsaktør.

### 6.3 Hensyn ved styring av Petoro

At staten opptrer i flere roller i petroleumsvirksomheten, gir dette staten større valgmuligheter når det gjelder virkemidler og måter å styre på. Virkemidlene kan tilpasses de mål som ønskes oppnådd og det som skal styres, og dermed utnyttes mest

mulig effektivt.<sup>87</sup> Samtidig er det slik at når staten opptrer i flere ulike roller, kan det oppstå konflikter mellom disse rollene. Spesielt gjelder dette når staten opptrer både som politikkutformer og regulerings- og tilsynsmyndighet, og som virksomhetseier. Målsettinger om økonomisk gevinst kan lett komme i konflikt med andre hensyn myndighetene skal ivareta. For å ivareta hensynene til statens legitimitet overfor omverdenen og effektivitet ved løsningen av oppgavene, er det et mål at det så klart som mulig skilles mellom statens ulike roller og gjøres tydelig i hvilken rolle staten til enhver tid opptrer.<sup>88</sup>

Vanntette skiller mellom statens roller som forvaltningsmyndighet og forretningsaktør er naturlig nok svært vanskelig å få til, all den tid rollene uansett møtes i de øverste statsorganene. Som vist over var det likevel et mål ved reformen å velge en forvaltermodell som best mulig ivaretar disse hensynene. For å opprettholde en klar ansvars- og oppgavedeling, er det ideelt sett viktig at områdene for departementets oppgaver og interesser som forvaltningsmyndighet ikke blandes med departementets oppgaver som ivaretaker av statens forretningsmessige eierinteresser. Dagens forvaltermodell innebærer en viss sammenblanding av disse interessene og oppgavene, blant annet i generalforsamlingen i selskapet. *Styret* i Petoro skal imidlertid, som vi har sett i del II, kun ivareta forretningsmessige interesser, og i utgangspunktet ikke ta politiske hensyn ved forvaltningen av andelene. For å oppnå en forretningsmessig forvaltning av statens andeler, bør det også være slik at det reelt er styret som treffer de fleste beslutningene om selskapet og dets virksomhet – ikke regjeringen eller departementet gjennom detaljstyring av selskapet, verken gjennom generalforsamlingen eller ellers. Myndighetenes rolle bør i det daglige være begrenset til overordnet styring og til å legge generelle rammer for selskapets virksomhet, samt kontroll med at selskapet forvalter andelene i tråd med dets plikter etter lov og instruks.

---

<sup>87</sup> Statens styringsmuligheter og hvordan målsettingene for ressurs- og miljøpolitikken best kan nås er generelt drøftet i [Eckhoff](#).

<sup>88</sup> Se drøftelsene i St. meld. nr. 22 (2001-2002), kapittel 4, punkt 4.1.

## 6.4 Petoros økonomi

### 6.4.1 Inntekter

Vi har sett at det ikke er Petoro som er eier av SDØE-andelene, men staten. Dette forholdet nødvendiggjør enkelte tilpasninger i selskapets økonomi, sammenlignet med alminnelige aksjeselskaper. Petrol § 11-2 (3) 1. punktum presiserer at de inntekter ”forvaltningen av deltakerandelene gir”, tilhører staten. De inntekter det er snakk om, er i hovedsak det som fåes ved salg av statens petroleum. Salget skal som nevnt Statoil stå for, og inntektene avregnes og innbetales direkte til statskassen. Disse inntektene vil derfor være helt atskilt fra Petoros formuesmasse. Inntekter fra SDØE-andelene er i statsbudsjettet for 2003 beregnet til 77,3 milliarder kroner.<sup>89</sup>

Hadde Petoro vært eier av andelene, ville inntektene også tilhørt Petoro. Aksjelovgivningens regler om utdeling fra selskapet (asl § 3-6) ville da lagt begrensinger på form og størrelse av overføringer til eieren. I stedet for å unnta selskapet fra aksjelovens regler om utbytte, valgte man den løsning at staten beholdt eiendomsretten til andelene, slik at inntektene kunne holdes helt utenfor selskapets økonomi. Denne løsningen sikrer at nettoinntektene fra petroleumsvirksomheten kan gå uinnskrenket inn i statskassen. Andre inntekter av betydning enn inntekter fra ”forvaltningen av deltakerandelene” vil Petoro ikke ha, i og med at forvalteroppgavene er Petoros eneste virksomhet.<sup>90</sup> Petoros utgifter må derfor dekkes på annen måte, jf neste punkt.

En annen effekt av at inntektene holdes utenfor selskapet, er at Petoro ikke vil ha noen økonomisk interesse knyttet til utførelsen av forvalteroppdraget. I forarbeidene fremheves at Petoros eneste interesse vil være å utføre oppgavene best mulig og i samsvar med eierens, statens, interesser.<sup>91</sup> Samtidig mister Petoro med dette en vesentlig motivasjonsfaktor sammenlignet med andre aksjeselskaper og aktører i virksomheten. Petoro vil aldri ved å maksimere inntektene fra andelene kunne utvide

---

<sup>89</sup> Statsbudsjettet 2003, kapittel 5440.

<sup>90</sup> Bestemmelsen i asl § 20-4 (4) om at generalforsamlingen i statsaksjeselskaper ikke er bundet av styrets forslag til utbytte, får dermed ingen særlig betydning for Petoro. Når selskapet ikke vil ha noen egne inntekter, vil det heller aldri bli aktuelt med utbytte fra selskapet.

<sup>91</sup> Se Ot. prp. 48 s. 11.

aktivitetene, gi de ansatte økte lønninger, modernisere driften eller på andre måter kunne benytte inntektene fra sin virksomhet til å utvikle selskapet.

#### 6.4.2 Utgifter

Petoro vil ha utgifter til selve driften av selskapet, som administrasjon, ansatte og lokaler. Slike utgifter dekkes vanligvis av et selskaps inntekter. I og med at Petoro ikke vil ha noen egne inntekter, måtte løsningen for selskapet bli en annen. Petrl § 11-2 (4) fastsetter at staten skal bevilge midler til driften av selskapet. I statsbudsjettet for 2003 er det således bevilget kr 220 000 000 til drift av Petoro.<sup>92</sup>

Det er også knyttet utgifter til *deltakerandelene*. Det dreier seg her om svært store beløp. Dette kan blant annet være ulike driftskostnader og utgifter knyttet til vedtatte investeringer i feltet. Når operatøren inngår avtaler i interessentskapets navn, jf samarbeidsavtalen artikkel 4.2, blir partene ansvarlige for en andel av utgiftene tilsvarende deltakerandelen, jf artikkel 8.1. Når Petoro ikke har egne midler eller inntekter, må disse utgiftene dekkes av staten. Petrl § 11-2 (3) 2. punktum fastsetter at de *"driftskostnader, investeringer og andre utgifter som belastes eller gjelder forvaltningen av deltakerandelene, dekkes ved bevilgninger fra staten."* Midlene stilles til selskapets rådighet over statsbudsjettet på samme måte som midlene til driften av selskapet selv, se nedenfor under punkt 7.3. I statsbudsjettet for 2003 er det blant annet bevilget over 15 milliarder til investeringer knyttet til SDØE-andelene, inklusive fjerningsutgifter, samt beregnet 18 milliarder i driftsutgifter.<sup>93</sup>

#### 6.4.3 Statens ansvar for selskapet

Selv om det er staten som rent faktisk dekker utgiftene både til Petoro og til andelene, er det Petoro som utad er forpliktet, både som rettighetshaver og ellers. De årlige bevilgningene i statsbudsjettet er ment å skulle dekke de utgifter som oppstår i løpet av budsjettåret. Petoro har som nevnt også plikt til å ikke pådra selskapet utgifter utover

---

<sup>92</sup> Statsbudsjettet for 2003 kapittel 2443, post 70.

<sup>93</sup> Statsbudsjettet for 2003, kapittel 2440 post 22 og 30 samt kapittel 5440 post 24.

hva det foreligger bevilgning til. Det vil likevel kunne oppstå forpliktelser for Petoro som ikke er dekket av noen bevilgning, for eksempel på grunn av erstatningsansvar eller overskridelser. Når Petoro ikke vil ha egne midler av betydning, er spørsmålet hvordan slike forpliktelser skal dekkes. I aksjeselskaper er normalregelen at eieren(e) av selskapet ikke svarer for dets forpliktelser, og har bare plikt til å skyte inn kapital tilsvarende sitt aksjeinnskudd. For Petoro er imidlertid ordningen etter § 11-3 (1) at staten er ansvarlig for alle forpliktelser selskapet pådrar seg. Krav skal av praktiske hensyn rettes til Petoro, men kreditor vil gjennom denne bestemmelsen ha sikkerhet for at staten vil dekke alle reelle krav på selskapet, uavhengig av bevilgningene.

En ordning med direkte ansvar for staten ble ansett nødvendig for å gjøre Petoro i stand til å opptre utad som rettighetshaver i eget navn i interessentskapene. Uten en slik økonomisk ryggrad ville det være forretningsmessig umulig for Petoro å delta i virksomheten på linje med andre private aktører, fordi selskapet selv, når man valgte å la andelene tilhøre staten, ikke eier noen verdier av betydning. Alternativet var å gi selskapet tilstrekkelig egenkapital til å kunne opptre som en selvstendig aktør. Dette ble imidlertid ikke valgt, idet myndighetene med hensyn til kapitalgrunnlag ikke ønsket å gjøre selskapet større enn nødvendig for å kunne forvalte andelene forsvarlig.<sup>94</sup>

Det er ingen begrensninger for statens ansvar, verken beløpsmessig eller ut i fra måten forpliktelsen er pådratt. At Petoro på denne måten nærmest har fullmakt til å påføre staten økonomiske forpliktelser, innebærer naturlig nok en risiko for staten. Det er derfor etablert en rekke regler og systemer som setter rammer for selskapets handlefrihet og gir staten mulighet til å styre og kontrollere omfanget av forpliktelsene. Bevilgningssystemet er særlig viktig, se nedenfor i punkt 7.3. Foreleggelsesplikten i § 11-7 og styrets plikter etter § 11-6 er også sentrale i denne sammenheng. I tillegg slår petrl § 11-4 fast at Petoro verken kan oppta lån eller stille sikkerhet uten Stortingets samtykke. Fordi staten etter § 11-2 skal gi bevilgninger til å dekke de utgifter selskapet måtte ha både til drift og knyttet til deltakerandelene, vil Petoro normalt heller ikke ha behov for å kunne ta opp lån eller stille sikkerhet. Og i de tilfeller hvor et behov skulle oppstå, må altså saken behandles i Stortinget.

---

<sup>94</sup> Se St. prp. 36 s. 65. Dette har antakelig bakgrunn i frykten for å skape en for økonomisk sterk aktør, jf bakgrunnen for opprettelsen av SDØE foran i punkt 2.1.4.

Paragraf 11-4 har for øvrig en side til grunnloven, som i § 75 b sier at ”*Det tilkommer Stortinget at aabne Laan paa Rigets Kredit*”. Bestemmelsen innebærer at låneopptak og garantier som forplikter staten ikke kan finne sted uten Stortingets samtykke, jf St. prp. nr. 36 (2000-2001) s. 231. En adgang for Petoro til å ta opp lån som staten etter petrl § 11-3 ville vært ansvarlig for, kunne derfor ha kommet i strid med denne grunnlovsbestemmelsen dersom loven ikke krevde samtykke fra Stortinget.

## **7 Statens styring av Petoro AS**

### **7.1 Staten som aksjeeier**

#### **7.1.1 Instruksjonsmyndigheten gjennom generalforsamlingen i Petoro**

Som eier av alle aksjene i Petoro, er det staten alene som har stemmerett i selskapets generalforsamling. For Petoros vedkommende er statsråden i Olje- og energidepartementet gitt fullmakt til å representere staten når generalforsamlingen er i møte.<sup>95</sup> Under utøvelsen av sin kompetanse i generalforsamlingen er statsråden underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet. Stortinget kan videre instruere regjeringen om utøvelsen av kompetansen i generalforsamlingen. Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringen generelt og i medhold av grl § 19 er grundig utredet av andre, og jeg skal derfor ikke gå nærmere inn på dette her.<sup>96</sup>

Eierskapet til aksjene i Petoro gir staten grunnlag for en omfattende instruksjonsmyndighet overfor selskapets beslutninger og handlinger. I egenskap av aksjeeier kan staten gjennom generalforsamlingen gi rettslig bindende pålegg om de underordnede selskapsorganenes utøvelse av sine oppgaver, både i enkeltsaker og generelt. Dette følger av asl § 5-1 (1) om at generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet.<sup>97</sup> Forarbeidene til petrl kapittel 11 presiserer at når det gis instruks

---

<sup>95</sup> I tillegg til statsråden som representant for selskapets eier, skal også daglig leder, styremedlemmer og eventuelt selskapets revisor innkalles til generalforsamlingen, men uten stemmerett, jf asl § 20-5 (1).

<sup>96</sup> Se særlig Mestad på s. 209 flg og Eckhoff/Smith s. 169 flg. Statens styring av statsaksjeselskaper er også drøftet i Hauge.

<sup>97</sup> Jf forarbeidene til dagens aksjelov, NOU 1996:3 ”Ny aksjelovgivning” punkt 7.1.3.

gjennom generalforsamlingen, skal dette skje i rollen som eier og ut i fra forretningsmessige prinsipper, ikke av departementet i rollen som forvaltningsmyndighet.<sup>98</sup> Saklig er det ingen grenser for hva generalforsamlingen kan instruere om, selvfølgelig med unntak for instruks i strid med overordnede rettsregler. Det går likevel en grense slik at forvaltningen ikke helt kan fratas styret, jf asl § 6-12 (1), men det er vanskelig å si akkurat hvor denne grensen går.<sup>99</sup> Generalforsamlingen velger også styrets medlemmer, med unntak av ansattrepresentanter, se asl §§ 6-3 og 6-4. Styremedlemmer kan med hjemmel i asl § 6-7 (2) avsettes av generalforsamlingen.

Gjennom generalforsamlingen kan staten instruere Petoro både om spørsmål knyttet til selskapet som sådan, og til dets virksomhet. I Petoros vedtekter presiseres dette i § 10:

”Selskapet skal forvalte statens deltagerandeler i overensstemmelse med den til enhver tid gjeldende instruks som måtte bli vedtatt på selskapets generalforsamling med alminnelig flertall.”

Også uten denne hjemmelen hadde imidlertid generalforsamlingen som selskapets øverste myndighet kunnet instruere styret om selskapets virksomhet, som er forvaltningen av andelene. At generalforsamlingen slik har kompetanse til å styre både Petoro som selskap og forvaltningen av andelene, innebærer en saklig sammenblanding av statens styring som aksjeeier og som andelseier. Jeg kommer nærmere tilbake til dette nedenfor i punkt 8.1.

### 7.1.2 Formkrav

Et sentralt spørsmål er hvilke krav til form som gjelder når staten gir instruks som aksjeeier. Eierinstruks overfor et aksjeselskap må i utgangspunktet gis ved formelt vedtak i generalforsamlingen. Når staten har valgt å legge forvaltningen av statens eiendom eller andre oppgaver til et aksjeselskap, må også de sentrale statsmyndigheter holde seg til de regler aksjeloven gir om styringen av selskapene. Hensikten med å velge aksjeselskapsformen for Petoro var nettopp å gi ledelsen for virksomheten mulighet for å disponere relativt selvstendig, og skape en klar arbeidsdeling mellom

---

<sup>98</sup> Ot. prp. 48 s. 14.

<sup>99</sup> Se Ot. prp. nr. 23 (1996-1997) ”Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)” punkt 6.3.1.



departementet og selskapet. Dette tilsier at staten bare kan utøve sin innflytelse som aksjeeier gjennom de former aksjeloven foreskriver. Også overfor Petoro må regelen derfor være at eierinstrukser må gis ved formelt vedtak i generalforsamlingen.

Hovedregelen er også at generalforsamlingens vedtak må treffes i møte. Bestemmelsen i asl § 5-7 åpner imidlertid nå for at saker i aksjeselskaper med mindre enn 20 aksjeeiere kan avgjøres av generalforsamlingen ved sirkulasjon og skriftlig votering, dersom styret finner at saken slik kan behandles på en betryggende måte. Det er dermed styret i Petoro som avgjør hvorvidt et formelt møte er nødvendig eller ikke etter denne bestemmelsen.

Et særlig spørsmål er hvordan Petoro skal forholde seg til mer uformelle signaler fra eieren som ikke kommer til uttrykk i noe formelt vedtak i generalforsamlingen. Det vil naturlig nok foregå kontakt mellom staten, ved departementet som aksjeeier, og selskapets ledelse også utenom generalforsamlingen. Gjennom denne kontakten kan det fremkomme signaler fra statens side om dens syn på ulike prosjekter, beslutninger og planer og hvordan ledelsen bør forholde seg til disse. Fordi Petoros virksomhet knytter seg til et område hvor staten har sterke politiske og økonomiske interesser, er også sannsynligheten stor for at staten gjennom kontakt med selskapet og gjennom uttalelser i offentlige dokumenter og media vil gi signaler om sitt syn på saker Petoro har befatning med. Ofte vil ledelsen i selskapet også rette seg etter slike mer uformelle signaler. Det kan likevel i en del tilfeller tenkes gode grunner for at ledelsen i et statsaksjeselskap både kan og bør kreve at instrukser gis formelt gjennom generalforsamlingen. Spesielt ved beslutninger som er eller kan bli politisk kontroversielle, vil det med tanke på statsrådets parlamentariske ansvar overfor Stortinget skape klarere ansvarslinjer om beslutningen er truffet av styret etter instruks fra generalforsamlingen.<sup>100</sup> Rettslig sett er det slik at dersom selskapets ledelse av ulike grunner ikke ønsker å rette seg etter signaler gitt utenom generalforsamling, har den ikke plikt til å gjøre det. Styret kan i medhold av bestemmelsen i asl § 20-4 nr. 3 kreve innkalt til ekstraordinær generalforsamling dersom det mener det er ønskelig med et formelt vedtak.

---

<sup>100</sup> Se nærmere Mestad s. 143-147.

## 7.2 Foreleggelsesplikten

### 7.2.1 Hva foreleggelsesplikten er

Vi har nå sett at staten gjennom generalforsamlingen har en omfattende instruksjonsmyndighet overfor styret i Petoro. Utøvelsen av kompetansen gjennom generalforsamlingen forutsetter imidlertid at generalforsamlingen får kunnskap om selskapets virksomhet og de beslutninger som er til avgjørelse. Bestemmelsen i petrl § 11-7 gir for dette formål regler om at visse saker må styret i Petoro fremlegge for generalforsamlingen. Bestemmelsen bygger på en tilsvarende regel i Statoils vedtekter fra den tiden Statoil var forretningsfører for SDØE-andelene.<sup>101</sup> Hensikten med bestemmelsen er å gi staten, gjennom generalforsamlingen, innsyn i og kunnskap om de saker som behandles av styret og måten selskapet utøver sine oppgaver på. Plikten innebærer også en begrensning i styrets kompetanse – enkelte beslutninger kan styret som hovedregel ikke treffe uten på forhånd å informere generalforsamlingen, jf § 11-7 siste ledd.

Foreleggelsesplikten skal sikre staten gjennom generalforsamlingen en utvidet mulighet for styring og kontroll med Petoros forvaltning av statens eierinteresser i forhold til det som ellers følger av aksjelovens regler. Foreleggelsesplikten gjelder både forhold som knytter seg til Petoro som selskap og til dets virksomhet, forvaltningen av SDØE-andelene. Plikten ivaretar derfor statens behov for informasjon både i rollen som aksjeeier og som eier av andelene. Som vi skal se, er det imidlertid ved utformingen av det saklige området for foreleggelsesplikten også tatt hensyn til statens interesser som politikkutformer og regulatør innen petroleumsvirksomheten. Her ser vi altså en sammenblanding av statens roller i generalforsamlingen. Vi skal i det følgende se nærmere på det saklige området for foreleggelsesplikten.

### 7.2.2 Typer av saker som omfattes av foreleggelsesplikten

Foreleggelsesplikten gjelder både enkelte sakstyper generelt, og visse enkeltsaker. Styret pålegges etter § 11-7 (1) å forelegge generalforsamlingen langsiktige planer og

---

<sup>101</sup> For mer om dette, se Mestad kapittel 6. Se også Ot. prp. 48 s. 13 om bakgrunnen for bestemmelsen.

perspektiver, hovedtrekk i budsjettene og prinsipper for engasjement av forretningsførere, men ikke den enkelte avtale. Angivelsen av sakstypene er i stor grad sammenfallende med det som tidligere fulgte av Statoils vedtekter § 10 (2), som er grundig utredet av andre.<sup>102</sup> Generalforsamlingen avgjør om den vil ta styrets fremlegg til etterretning, godkjenne det eller endre det, jf § 11-7 (4).

Styret har også plikt etter andre ledd til å forelegge enkeltsaker for generalforsamlingen som ”*må antas å ha prinsipielle eller politiske sider av betydning eller som kan få vesentlige samfunnsøkonomiske eller samfunnsmessige virkninger.*” Også denne bestemmelsen svarer innholdsmessig til det som tidligere fulgte av Statoils vedtekter, og hvilke type saker den omfatter skal derfor ikke drøftes særskilt her.<sup>103</sup> Hovedpoenget med bestemmelsen i andre ledd er at saker som kan bli politisk omstridte skal generalforsamlingen få anledning til å ta stilling til før styret treffer vedtak. Det er styrets ansvar å vurdere hvilke saker som omfattes av foreleggingsplikten etter dette leddet. Generalforsamlingen må kunne ha tillit til at styret vurderer saker lojalt ut i fra statens eierinteresser, og hvorvidt dette er en sak generalforsamlingen antakelig vil ønske eller ha behov for å uttale seg om. Ut i fra markeringene ”*sider av betydning*” og ”*vesentlige [...] virkninger*” kan det legges til grunn at det kun unntaksvis vil oppstå foreleggingsplikt etter denne bestemmelsen.

I tillegg inneholder § 11-7 (3) en bestemmelse som gir Petoro plikt til å forelegge visse vedtak i styringskomiteene for generalforsamlingen. Denne bestemmelsen er ny i forhold til tidligere, men utvider neppe det saklige omfanget av foreleggingsplikten i særlig grad. Bestemmelsen må sees i sammenheng med de stemmereglene i samarbeidsavtalen som gir staten eller forretningsføreren for staten en særskilt stemmerett i visse typer avgjørelser i interessentskapet. Som redegjort for over i punkt 5.4.1, finnes det i interessentskap fra før 15. konsesjonsrunde en såkalt generalforsamlingsklausul, mens det fra og med 15. runde er en vetorett for forretningsføreren.<sup>104</sup> Første punktum gjelder generalforsamlingsklausulen, mens andre

---

<sup>102</sup> Se særlig Mestad kapittel 6.

<sup>103</sup> Jeg viser til Mestad, se noten over.

<sup>104</sup> Som tidligere nevnt er generalforsamlingsklausulen under budsjettbehandlingen høsten 2002 foreslått å kunne erstattes med vetorett i de interessentskap som ønsker det.

punktum gjelder vetoretten. Forskjellen ligger blant annet i angivelsen av hvilken type vedtak som omfattes av de særskilte stemmerettsregler, og dermed av foreleggelsesplikten.

Generalforsamlingsklausulen gir forretningsføreren for statens andeler en særskilt stemmerett i samme type saker som nevnt i § 11-7 (2).<sup>105</sup> Bestemmelsen i § 11-7 (3) 1. punktum gir styret foreleggelsesplikt for generalforsamlingen når en slik sak skal avgjøres i styringskomiteen. Foreleggelsesplikten etter § 11-7 (2) og § 11-7 (3) 1. punktum har derfor saklig sett samme utstrekning. Vetoretten derimot, gjelder vedtak i styringskomiteen *”som ikke ville overholde de vilkår og krav som er angitt i tillatelsen, når det gjelder statens utvinningspolitikk eller statens finansielle interesser.”* Det kan spørres om dette er noe annet enn de type vedtak som omfattes av § 11-7 (2).

Etter min mening kan det vanskelig tenkes saker som omfattes av vetoretten og som ikke samtidig må antas å ha eller kunne få *”prinsipielle eller politiske sider”* eller *”samfunnsøkonomiske eller samfunnsmessige virkninger”* slik som angitt i § 11-7 (2). Riktignok er det ikke opplagt at saker som omfattes av vetoretten alltid vil ha slike sider *”av betydning”* eller ha *”vesentlige”* virkninger, slik § 11-7 (2) også krever. Men hvis en sak først er av en slik karakter at vetoretten kan bli aktuell, noe som vil være forholdsvis sjelden, vil dette i seg selv kunne tilsi at styret bør forelegge saken for generalforsamlingen etter § 11-7 (2) før den selv tar stilling til saken. Samtidig er vetoretten bare knyttet til saker som berører visse politiske interesser (utvinning og finansielle) og bare til brudd på vilkårene i selve tillatelsen. Foreleggelsesplikten i generalforsamlingsklausul-saker og etter andre ledd er mer generell. Den vil derfor teoretisk omfatte flere saker enn vetoretten. Selv om de to bestemmelsene således nok har et noe ulikt nedslagsfelt, kan det neppe være tvil om at det i de svært få saker som oppstår, stort sett vil være overlapping slik at saken både faller inn under styrets foreleggelsesplikt etter § 11-7 (2), og inn under vetoretten og dermed foreleggelsesplikten etter § 11-7 (3) 2. punktum. Den mest sentrale forskjellen mellom bestemmelsene er nok derfor tidspunktet foreleggelsesplikten inntreffer på, se neste punkt.

---

<sup>105</sup> Se nærmere om denne bl.a. i Arnesen 1987 s. 22.

Som nevnt over i punkt 4.3, innebærer foreleggelsesplikten etter andre ledd i praksis at styret må være innforstått med den politikk som til enhver tid føres for virksomheten for å kunne vurdere om en sak bør forelegges generalforsamlingen. Bestemmelsen ivaretar ikke først og fremst statens interesser som aksjeeier, men statens interesser som politikkutformer og regulator innen virksomheten. Også foreleggelsesplikten etter tredje ledd ivaretar først og fremst statens politiske interesser innen virksomheten. Når statsråden i generalforsamling får seg forelagt en sak etter § 11-7 (2) eller (3), vil dette normalt være en sak som etter grl § 28, ”*Sager af Vigtighed*”, må behandles i regjeringen. De politiske vurderingene og prioriteringene vil dermed ikke finne sted i generalforsamlingen. På grunnlag av drøftelsene av saken i regjeringen, vil statsråden eventuelt kunne instruere Petoro om hvordan selskapet skal forholde seg. Statsrådets instruks gjennom generalforsamlingen vil da i realiteten gis i forlengelsen av den politiske behandlingen av saken, og under hensyntagen til interesser som faller utenfor Petoros snevre økonomiske formål. Generalforsamlingen i selskapet vil dermed både fungere som et organ for statens forretningsmessige interesser, og som ledd i den politiske styringen av virksomheten.

Etter min mening innebærer dette en sammenblanding av statens ulike roller i generalforsamlingen. Selv om det internt i Petoro er en klar arbeidsdeling mellom styret som forretningsmessig organ og generalforsamlingen som statens ”forlengede arm”, vil det for omverdenen være vanskelig å skille mellom beslutninger og handlinger fra Petoro sin side som foretas ut i fra rent forretningsmessige vurderinger i styret, og avgjørelser på grunnlag av instruks fra generalforsamlingen begrunnet i politiske interesser. Utad kan Petoro derfor lett oppfattes å opptre i en dobbeltrolle, både som forretningsaktør og som politisk aktør. Dette kan svekke de øvrige aktørenes tillit til at Petoro vil opptre som en nøytral og forretningsmessig partner i interessentskapene. Hvordan disse problemene eventuelt kan unngås, skal vi se nærmere på i kapittel 12.

### 7.2.3 Når foreleggelsesplikt inntre

Bestemmelsen i § 11-7 (3) presiserer når foreleggelsesplikten inntre for saker som omfattes av denne bestemmelsen. I interessentskap med generalforsamlingsklausul skal styret forelegge saken for generalforsamlingen *før* Petoro avgir stemme i saken. Når det gjelder vetoretten, skal saken forelegges generalforsamlingen først *etter* at vedtak er

truffet i styringskomiteen. Sistnevnte bestemmelse kommer derfor bare til anvendelse der Petoro ikke gjennom forhandlinger og samtaler med de øvrige deltakerne har lyktes i å få til en løsning som ikke vil være i strid med statens interesser. Vetoretten innebærer slik sett en ”sikkerhetsventil” for staten. Dette betyr at vetoretten normalt kun vil være aktuell å bruke i interessentskap der Petoro ikke er i posisjon til å ha avgjørende innflytelse på utfallet av saken i styringskomiteen. Dette kan særlig tenkes å være tilfelle i interessentskap hvor Petoro og Statoil til sammen ikke kan danne negativt flertall, eller i tilfeller der Petoro og Statoil er uenige. For saker som både omfattes av foreleggelsesplikten i § 11-7 (2) og av vetoretten i interessentskapene, kan bestemmelsene i prinsippet innebære at styret må forelegge samme sak for generalforsamlingen to ganger, dersom det likevel fattes vedtak i interessentskapet som omfattes av vetoretten.

Noen tilsvarende presisering av tidspunktet er ikke uttrykkelig angitt for saker som omfattes av § 11-7 (1) og (2). Det fremkommer imidlertid av bestemmelsen i § 11-7 (5) at styret kan treffe vedtak i saker som omfattes av foreleggelsesplikt *”dersom det ikke har vært mulig å forelegge saken for generalforsamlingen på forhånd”*. Dette må innebære at styret som hovedregel senest må forelegge saken for generalforsamlingen før det selv treffer vedtak. Formålet med foreleggelsesplikten er nettopp å gi generalforsamlingen anledning til å instruere styret om selskapets stemmegivning og standpunkt i interessentskapene i slike saker. Foreleggelsesplikten er videre en plikt som påhviler styret. En god del beslutninger vil til daglig bli truffet fortløpende av ansatte i selskapet, for eksempel av daglig leder. Styret har plikt til å holde seg oppdatert om det som foregår i selskapet, og å sørge for at foreleggelsesplikten overholdes. Dette kan for eksempel løses ved at det i instruks til daglig leder fastsettes en plikt til å varsle styret om saker som kan tenkes omfattet av foreleggelsesplikten.

Foreleggelsesplikten gir generalforsamlingen mulighet til å holde seg informert om selskapets utførelse av sine oppgaver og et godt grunnlag for å instruere styret, både generelt og om dets stemmegivning i interessentskapene. Foreleggelsesplikten etter § 11-7 (3) og de særskilte stemmereglene i samarbeidsavtalene gir dessuten staten, gjennom generalforsamlingen, mulighet for avgjørende innflytelse ved enkelte beslutninger. De særskilte stemmerettsreglene for forretningsføreren anvendes imidlertid så å si aldri i praksis. *Muligheten* for at staten kan styre Petoros

stemmegivning og vissheten om at visse beslutninger i styringskomiteen kan overprøves, kan likevel tenkes å reelt innebære en viss påvirkning av beslutningene i interessentskapene. Det kan tenkes at de øvrige deltakerne i svært politiske saker heller vil bestrebe seg på å komme til enighet med Petoro om en løsning, fremfor å risikere utsettelse og at vedtaket blir tilsidesatt, jf samarbeidsavtalen art 2.3 (2). Men først og fremst er disse bestemmelsene en sikkerhetsventil.

### 7.3 Styring gjennom bevilgningene til Petoro AS

#### 7.3.1 Bevilgningssystemet i staten

Som vi har sett foran i punkt 4.3.1, er det fra statens side gjennom forarbeidene til reformen lagt klare føringer på størrelsen av Petoros organisasjon og selskapets arbeidsoppgaver og –områder. At staten kontrollerer økonomien til selskapet og bevilger midler til dets drift, gir staten et særskilt grunnlag for å styre Petoro ut i fra disse føringene. Dette styringsgrunnlaget skiller seg fra den tidligere forvalterordningen, da staten kontrollerte midlene til forvaltningen av SDØE-andelene, men ikke til Statoil som selskap. Statoil stod derfor i praksis langt friere enn Petoro gjør i dag når det gjelder beslutninger knyttet til selskapet som sådan. I det følgende skal vi se nærmere på bevilgningssystemet i staten og hvilke begrensninger som gjennom dette kan legges på Petoros beslutninger og handlinger.

Som redegjort for i del II, pålegges styret i Petoro etter petrl § 11-6 (1) å sørge for at deltakerandelene forvaltes i samsvar med fastsatte bevilgninger både til selskapet og til SDØE-andelene. Bevilgningene er derfor bindende grenser for hvor mye penger Petoro kan bruke. Spørsmålet er hvilke bevilgningsvedtak som er bindende overfor Petoro. Det er Stortinget som har bevilgningsmyndighet, jf grl § 75 d. Stortinget utøver sin kompetanse i form av budsjettvedtak i plenum.<sup>106</sup> Stortinget kan spesifisere bevilgningene så mye eller lite det vil, og graden av spesifisering vil være avgjørende for hvor stor frihet mottakeren har til å velge mellom ulike løsningsalternativer for sine beslutninger. I praksis er det i dag vanlig at Stortinget i statsbudsjettet bare gjør bruk av

---

<sup>106</sup> Oppstillingen av budsjettet skjer på grunnlag av et eget reglement, *bevilgningsreglementet*, som er vedtatt av Stortinget i plenum. (Stortingets vedtak av 19. november 1959 med senere endringer.)

sekkposter og rammebevilgninger.<sup>107</sup> Budsjettvedtaket inneholder derfor bare et vedtak om hvilken totalsum mottakeren vil ha til disposisjon, og sier sjelden noe nærmere om hvordan midlene skal disponeres til de enkelte utgiftsposter innenfor denne rammen.

Stortinget har altså den overordnede bevilgningsmyndighet og siste ord når det gjelder hvor mye av statens midler som skal brukes på hva. Stortingets budsjettvedtak er imidlertid normalt adressert til regjeringen og departementene, og det er disse som står for den videre tildelingen av midler nedover i systemet i samsvar med statsbudsjettet.<sup>108</sup> For Petoro sin del er det OED som stiller midlene til rådighet for selskapet, se nedenfor. Et sentralt spørsmål er derfor i hvilken grad Stortinget gjennom budsjettvedtakene kan legge føringer på regjeringens og departementenes videre disponering av bevilgningene.

Utgangspunktet er at bare det som fremgår av selve Stortingets vedtak er bindende for forvaltningen. Men særlig når det gjelder budsjettvedtak, hvor skillet mellom vedtaket og dets premisser ikke er så skarpt, kan det spørres om ikke også det som er sagt i budsjettproposisjonene om begrunnelse, bruk og fordeling av bevilgningene må anses som bindende instruksjoner fra Stortinget. Det synes i dag å være enighet om at også disse spesifikasjonene i budsjettproposisjonene forplikter regjeringen og departementene, selv om selve budsjettvedtaket bare inneholder en rund sum.<sup>109</sup> Spesifikasjonene i stortingsproposisjonen kan også anses som bindende instruksjoner fra regjeringen eller departementet til den som har anvisningsmyndighet.<sup>110</sup> Slik vil ofte mer enn det som står i selve budsjettvedtaket kunne få betydning for Petoros virksomhet.

I tillegg til at innholdet i departementets proposisjoner kan anses bindende overfor Petoro, vil departementets arbeid og oppgaver knyttet til budsjettforberedelsen rent faktisk gi departementet stor mulighet til innflytelse på hvilke bevilgningsvedtak Stortinget treffer overfor Petoro. Petoros forslag til neste års budsjett skal først sendes inn til departementet for vurdering, og vil så innarbeides i departementets forslag til bevilgning til virksomheter som ligger under departementet. I praksis er det sjelden

---

<sup>107</sup> Se Andenæs, J. s. 228 og Helset s. 264.

<sup>108</sup> Se nærmere Eckhoff/Smith s. 177 og 222.

<sup>109</sup> Se utredningene i Stavang s. 198-201 med henvisninger til praksis.

<sup>110</sup> L.c. Slik også Eckhoff/Smith s. 223, se nærmere nedenfor.



Stortinget forandrer på departementets forslag til budsjettvedtak. Hvorvidt departementet godkjenner eller endrer på Petoros budsjettforslag, vil derfor i stor grad være avgjørende for hvorvidt Petoro får de bevilgninger det har bedt om fra Stortinget.

### 7.3.2 Gjennomføring av Stortingets budsjettvedtak: Økonomiregelverket

Som nevnt har det omtrent parallelt med, men uavhengig av, petroleumsreformen pågått en omfattende omlegging av statens systemer for økonomistyring med forvaltningen. Reformen har resultert i et nytt *Økonomireglement for staten*, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, som utfylles av *Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten*, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996.<sup>111</sup> Regelverket har som siktemål å gi grunnlag for en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler. Økonomireglementet inneholder bestemmelser om blant annet gjennomføringen av statsbudsjettet, regnskap, rapportering og kontrollfunksjoner. Disse er nærmere utdypet i Funksjonelle krav, hvor det blant annet finnes bestemmelser om departementets styring av virksomheter, intern styring i virksomhetene, krav til system og rutiner mv. Regelverket er det sentrale redskap for gjennomføring av Stortingets vedtak i statsbudsjettet, og dermed blant de viktigste styringsredskap i staten.

Et første spørsmål er hvilke virksomheter regelverket får anvendelse overfor. Økonomireglementet § 1.2 slår fast at det gjelder både for departementene og for

”underliggende statlige virksomheter som får sine bevilgninger fastsatt på statsbudsjettet medregnet folketrygden, herunder statens forretningsdrift.”

Med en fellesbetegnelse er dette i de øvrige bestemmelser i Økonomireglementet og i Funksjonelle krav kalt "*underliggende virksomheter*". Det forhold at Petoro får bevilgninger gjennom statsbudsjettet, skulle etter § 1.2 innebære at selskapet er en ”underliggende” virksomhet i regelverkets forstand, selv om det er et statsaksjeselskap.

---

<sup>111</sup> I det følgende henvist til som henholdsvis ”Økonomireglementet” og ”Funksjonelle krav”, og samlet som ”regelverket” eller ”økonomiregelverket”. Begge dokumentene og kommentarer til førstnevnte (statsrådens foredrag til den kongelige resolusjonen) finnes på nett, her: [http://www.odin.dep.no/fin/norsk/Statlig\\_okonomistyring/regelverk/okonomiregelverket/index-b-n-a.html](http://www.odin.dep.no/fin/norsk/Statlig_okonomistyring/regelverk/okonomiregelverket/index-b-n-a.html)

Det er likevel noe uklart hva det siktes til med begrepet ”sine bevilgninger”. Regelverket ser ut til å skille mellom såkalte tilskuddsbevilgninger og ordinære bevilgninger, se blant annet Økonomiregelverket § 3.2 og 6.2. I bevilgningsreglementet § 17 er det også gitt en egen bestemmelse om kontroll når det av statsmidler ”ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll [...]”. At det er gitt en egen bestemmelse om kontroll overfor slike virksomheter, kan tyde på at de ikke er ment å skulle være omfattet av økonomiregelverkets bestemmelser om kontroll og oppfølging med bruk av statsmidler. Det kan derfor hevdes at begrepet ”underliggende virksomheter” i Økonomiregelverket § 1.2 ikke er ment å omfatte virksomheter som bare mottar et begrenset tilskudd.

Som vi skal se nedenfor, er imidlertid Petoro fullt ut underlagt økonomiregelverkets bestemmelser hva gjelder bevilgningene til SDØE-andelene. Når forvaltningen av andelene er Petoros eneste virksomhet, innebærer dette at selskapet i praksis vil være omfattet av alle bestemmelser i regelverket. Vi skal også se at det sentrale styringsdokumentet mellom et departement og en underliggende virksomhet er tildelingsbrevet. I dette dokumentet betegnes midlene til drift av Petoro AS som tilskudd. Tilskudd tildeles ved tildelingsbrev på linje med ordinære bevilgninger, jf Økonomireglementet § 6.2 (2), og tildelingsbrevet til Petoro AS gir retningslinjer og bestemmelser i samsvar med økonomireglementets bestemmelser om dette. Fordi Petoro ikke vil ha noen egne inntekter i tillegg til bevilgningene som det fritt kan disponere, vil tilskuddet i realiteten tilsvare en alminnelig driftsbevilgning til en forvaltningsbedrift. Selv om selskapet er et privat rettssubjekt og står utenfor det alminnelige forvaltningshierarkiet, vil derfor staten gjennom økonomiregelverket kunne styre og kontrollere selskapets pengebruk på samme måte som overfor alminnelige forvaltningsorganer. I det følgende forholder meg derfor til de samme regler om tildelingsbrevet både for bevilgningene til Petoro AS og til SDØE. Det vil utover dette føre for langt her å i detalj gå inn på hvilke regler som gjelder og ikke gjelder for bevilgningene til Petoro AS.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Som nevnt over, gjelder uansett reglene om tildelingsbrev fullt ut. Når det gjelder økonomiregelverkets bestemmelser om regnskapsføring, ut- og innbetaling mv, forstår jeg imidlertid regelverket slik at disse kun vil gjelde for bevilgningene til SDØE. Regnskapet for Petoro AS skal føres og revideres på samme måte som for aksjeselskaper ellers, se nedenfor i punkt 9.2.

Av forarbeidene til dagens forvaltermodell fremgår at en ikke har tenkt på økonomiregelverket anvendt overfor Petoro. Her er det lagt vekt på det prinsipielle skillet mellom virksomhet som drives av forvaltningsbedrifter som en del av staten, og virksomhet som er skilt ut i egne rettssubjekter. Forvaltningsbedriftene er fullt ut underlagt regjeringens myndighet etter grl § 3. Forvaltningsbedrifter kan videre ikke disponere over ”sine” aktiva uten departementets og Stortingets samtykke. En av grunnene for at denne organisasjonsformen ikke ble valgt for Petoro, er at den ble ansett som lite egnet fordi den ikke gir samme handlefrihet i forhold til departement og Storting som et eget rettssubjekt vil ha.<sup>113</sup> Fordi Petoro får bevilget midler til driften av selskapet gjennom bevilgningssystemet, er det imidlertid nettopp dette som er tilfellet for Petoro sin del.

Økonomiregelverket er heller ikke utformet primært med tanke på styring av statsaksjeselskaper. For eksempel sies i kommentarene<sup>114</sup> til Økonomireglementet §§ 1 og 2 at reglementet i sin alminnelighet ikke gjelder statsaksjeselskaper, og det er gitt en særbestemmelse i § 22 om departementets oppfølging av statsaksjeselskaper mv. Årsaken til at det er gitt en særbestemmelse i § 22 om statsaksjeselskaper mv, er at disse normalt ikke vil være omfattet av regelverket i sin alminnelighet fordi de ikke får ”sine bevilgninger fastsatt på statsbudsjettet”, men har selvstendig økonomi. Det vil da ikke være noe grunnlag eller behov for å anvende de alminnelige bestemmelsene om økonomistyring i reglementet overfor slike selskaper. I kommentaren til Økonomiregelverket § 22 presiseres imidlertid at i den grad statsaksjeselskaper og lignende virksomheter får tilskudd til generell drift eller andre formål, gjelder reglene om tilskuddsforvaltning på vanlig måte.<sup>115</sup> Petoro er imidlertid, så vidt jeg kan se, det eneste aksjeselskap som får alle sine driftsutgifter dekket gjennom statsbudsjettet. I statsbudsjettet 2003 kan jeg bare finne 6 andre aksjeselskaper som ellers har fått bevilget lån eller begrensede tilskudd. Petoro skiller seg dermed klart fra den type

---

<sup>113</sup> St. prp. 36 s. 263.

<sup>114</sup> Når det gjelder kommentarene, er disse ikke en del av det formelle vedtaket, men nyttes i det følgende som hjelp ved tolkningen av selve regelverket på tilnærmet samme vis som forarbeider til lov.

<sup>115</sup> Det presiseres imidlertid ikke hvilke regler det her er snakk om.

virksomheter og organer som regelverket ellers får anvendelse overfor. I det følgende skal vi se nærmere på hva slags styring økonomireglementet legger opp til.

### 7.3.3 Instruksjon av Petoro gjennom tildelingsbrevet

Av punkt 1-0 i de funksjonelle krav fremgår det at departementene har det overordnede ansvar for at all aktivitet og ressursbruk under det enkelte departements ansvarsområde er i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger. Kapittel 1 i de Funksjonelle krav gir regler om departementenes styring av virksomheter. Det legges i hovedsak opp til styring gjennom to ulike typer virkemidler; *styringsdokumenter*, jf punkt 1-1, og *styringsdialog* jf punkt 1-2. Jeg skal starte med å se nærmere på det viktigste styringsdokumentet, tildelingsbrevet.

Tildelingsbrevet er omhandlet i Økonomireglementet § 6, som har som overskrift *”instruksjon av underliggende statlige virksomheter”*. I § 6.1 heter det: *”Bevilgninger som skal disponeres av underordnede virksomheter stilles til disposisjon ved tildelingsbrev.”* Dette gjelder også tilskudd, jf § 6.2 (2). Tildelingsbrevet vil være bindende for virksomheten. Dette fremkommer blant annet av bestemmelsene i Økonomireglementet § 3.4 om plikt til å utarbeide årsplan for å oppnå de mål som er fastsatt i tildelingsbrevet, og av § 16.3, som sier at den som anviser skal påse at det er hjemmel for disposisjonen i *”stortingsvedtak, tildelingsbrev eller andre vedtak”*. Tildelingsbrevet til Petoro er derfor bindende overfor selskapet.

Tildelingsbrevet utarbeides av OED og vil være det viktigste styringsdokumentet i forholdet mellom departementet og Petoro. Tildelingsbrevet skal for det første inneholde en angivelse av beløp som tildeles under hver utgiftspost. Normalt tilsvarende dette det beløp Stortinget har vedtatt bevilget, men departementet kan etter Økonomireglementet § 6.1 holde tilbake beløp som reserve for senere disponering. Det er først ved tildelingsbrevet Petoro får rett til pengene som er bevilget til selskapet.<sup>116</sup> Tildelingsbrevet skal videre inneholde generelle retningslinjer om bruk av bevilgningene i form av mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner, jf

---

<sup>116</sup> Jf at Stortingets vedtak i statsbudsjettet er adressert til regjeringen og forvaltningen, se også Eckhoff/Smith s. 224.

økonomireglementet § 6.2. Tildelingsbrevet vil også inneholde en påpeking av strategiske utfordringer for selskapet, samt en prioritering og angivelse av de ulike satsningsområdene for selskapets virksomhet. (Funksjonelle krav, punkt 1-1.2 bokstav b.) I det følgende skal vi se nærmere på styringen gjennom tildelingsbrevet med utgangspunkt i tildelingsbrevet til Peto for 2003.

Ved angivelsen i tildelingsbrevet av de tildelte beløp vil, på samme måte som ved Stortingets budsjettvedtak, graden av spesifisering være avgjørende for hvor stor frihet Peto får til å benytte bevilgningene til ulike oppdrag. I tildelingsbrevet til Peto for 2003 er tilskuddet til drift og administrasjon av selskapet angitt som en samlet post, jf punkt 3.1. Den nærmere angivelsen av hva pengene kan og skal benyttes til, fremgår av de retningslinjer som gis i brevet. Disse vil være sammenfallende med det departementet har angitt i spesifikasjonene til det vedtatte budsjettforslag til Stortinget. I tildelingsbrevet til Peto for 2003, punkt 2, sies også uttrykkelig at bevilgningene som stilles til rådighet ”skal disponeres i samsvar med de forutsetninger som er lagt til grunn” (min understrekning) i departementets proposisjon, samt budsjettinnstillingen og Stortingets vedtak. Disse dokumentene vil derfor også være en del av styringen av Peto.

I tildelingsbrevet for 2003 er det i samsvar med statsbudsjettet gitt tilskudd på 220 millioner til administrasjon av Peto. I tillegg er Peto gitt fullmakt til å pådra seg forpliktelser utover gitte bevilgninger med inntil 35 millioner kroner. Videre gis en nærmere beskrivelse av hva disse midlene er forutsatt benyttet til, som til dels er en gjentakelse av det som fremgår av departementets proposisjon. Blant annet sies at midlene til administrasjon inkluderer utgifter til egen organisasjon med en bemanning på inntil 60 ansatte, og i tillegg eksterne tjenester som rådgivere, kjøp av spisskompetanse etc., jf tildelingsbrevet punkt 4. Dette er i tråd med forutsetningene for forvalterordningen om at Peto skal være et selskap med begrensede oppgaver og organisasjon, jf foran i punkt 4.3.1. Herunder presiseres at lønn og annen godtgjørelse til selskapets ansatte ikke skal gå utover det som er ”vanlig” i sammenlignbare virksomheter. Fullmakten kan benyttes til avtaler om leie av materiell, utstyr og tjenester. Men det presiseres for eksempel at hovedkontoret skal være i Stavanger, og at Peto ikke kan leie eller eie kontorfasiliteter andre steder uten at det på forhånd er klarert med departementet.

Tildelingsbrevet til Petoro for 2003 inneholder videre, i tråd med Økonomireglementet § 6.2, en omfattende angivelse av selskapets mål, forutsetninger og hovedoppgaver i pkt. 4. Angivelsen av mål og forutsetninger er stort sett i tråd med det som følger av selskapets plikter og oppgaver etter loven og vedtektene og er i denne sammenhengen derfor ikke særlig interessant. Mer interessant er det som i pkt. 4 sies om Petoros oppgaver. Brevet legger premissene både for hvilke oppgaver Petoro skal og ikke skal utføre. Først gjengis selskapets hovedoppgaver etter loven og påpekes at *”Petoros bruk av ressurser, selskapets kompetanse og bruk av bevilgede midler, konsentreres om disse oppgavene”*. Så presiseres hva Petoro ikke skal gjøre. Blant annet sies uttrykkelig at *”forskning og utvikling ikke er et forvalterselskaps oppgaver.”* Det presiseres videre at selskapet ikke skal drive sponing, støtte innsamlingsaksjoner, lag, foreninger mv. Petoro skal dermed i svært begrenset omfang drive ekstern profilering. Dette har bakgrunn i at selskapet ikke skal være et alminnelig oljeselskap eller markedsaktør, men et forvalterselskap, jf også uttalelsene i departementets budsjettproposisjon.<sup>117</sup>

Tildelingsbrevet gir departementet anledning til å gi en rekke generelle instruksjoner overfor Petoro om dets prioriteringer, oppgaver og fremgangsmåte ved bruk av de bevilgede midler. Den plikt styret i Petoro etter petrl § 11-6 har til å forvalte andelene i samsvar med fastsatte bevilgninger, innebærer at styret ikke kan treffe beslutninger eller foreta seg noe som vil påføre selskapet forpliktelser som går utover det selskapet har fått bevilgning til. Bevilgningene innebærer derfor et forbud mot å treffe avgjørelser med økonomiske konsekvenser utover det som er godkjent gjennom bevilgningene. I tillegg er det i tildelingsbrevet gitt enkelte uttrykkelige forbud overfor selskapet. Bevilgningene danner således en ytre ramme for selskapets størrelse og virksomhet, og forbyr Petoro å vokse utover det antall ansatte det har midler til å dekke lønn for, eller å drive aktiviteter det ikke finnes bevilgninger for. Gjennom bevilgningene kan derfor Stortinget og forvaltningen kontrollere at ikke selskapet utvikler seg ut over de rammer som er ønskelige, uten at det er nødvendig å instruere selskapet særskilt om disse forholdene gjennom generalforsamlingen.

---

<sup>117</sup> Departementets fagproposisjon, St. prp. nr. 1 (2002-2003), under kap. 2443 Petoro AS.

Tildelingsbrevet for 2003 inneholder ikke instruks fra departementets side i enkeltsaker. Så lenge Petoro holder seg innefor de angitte ytre rammer for sin virksomhet, vil selskapet stå fritt til å treffe beslutninger om driften og organisasjonen i konkrete saker, for eksempel om hvem som skal ansettes, størrelse på lønnen innenfor det som er ”*vanlig*”, lokaliseringen av hovedkontoret innenfor Stavangers grenser osv. Som nevnt vil imidlertid graden av spesifisering her være avgjørende for selskapets frihet til å disponere. Dersom det tildeles beløp til konkrete enkeltprosjekter, kan det spørres om ikke dette også innebærer et påbud om å utføre oppgavene i tråd med bevilgningen. Indirekte vil det i så fall gjennom tildelingsbrevet også kunne gis individuelle instruks overfor Petoro. Jeg kommer nærmere tilbake til dette nedenfor under tildelingene til SDØE.

#### 7.3.4 Styringsdialog

I tillegg til de formelle instruksene gjennom tildelingsbrevet, legger regelverket opp til at det skal foregå en løpende såkalt ”styringsdialog” mellom departementet og underliggende virksomheter. Bestemmelser om dette finnes i de funksjonelle krav punkt 1-2. Selv om det kan synes noe tvilsomt hvorvidt Petoro kan anses som en ”*underliggende virksomhet*” i regelverkets forstand i forhold til bevilgningene til selskapet, slår tildelingsbrevet for 2003, punkt 6, fast at det *skal* gjennomføres dialog og to til fire årlige møter mellom departementet og selskapet. Det er derfor ikke tvilsomt at dette vil være et styringsredskap for departementet overfor Petoro. Jevnlige møter muliggjør både en løpende kontroll med selskapets overholdelse av de krav som er stilt i tildelingsbrevet, og gir samtidig selskapet anledning til å gi til kjenne sitt syn på disse spørsmålene. Dialogen skal også danne grunnlag for departementets arbeide med forslaget til neste års budsjett.

Bestemmelsene om styringsdialog og møter er i grunn ikke mer enn en formalisert møtekalender, og gir et utgangspunkt for kommunikasjon mellom departementet og virksomheten. Det sies så vidt jeg kan se intet om adgang til å gi bindende instruks overfor virksomheten. Overfor alminnelige forvaltningsorganer kan departementet som hovedregel gi instruks i valgfri form, muntlig og skriftlig, og både generelt og individuelt, se nedenfor i punkt 8.1.1. Normalt vil departementet derfor også kunne instruere virksomheten fortløpende gjennom året, utenom tildelingsbrevet. Overfor

Petoro mangler imidlertid departementet hjemmel for instruks i annen form enn gjennom styringsdokumentene. Aksjeselskaper er ”uavhengige organer” i den forstand at de ikke er en del av forvaltningshierarkiet og dermed ikke er underlagt regjeringens alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet etter grl § 3.<sup>118</sup> Overfor Petoro kreves derfor uttrykkelig hjemmel for at bindende instruks skal kunne gis.

Praktisk er for eksempel at departementet og Petoro gjennom styringsdialogen kan diskutere tolkningen og forståelsen av det øvrige regelverket som gjelder for Petoro. Dialogen gir en mulighet til å komme til enighet om uklare punkter og diskutere seg frem til løsninger som fungerer for begge parter. Selv om departementet ikke har hjemmel for muntlige instruks overfor selskapet, vil imidlertid departementet gjennom diskusjonen gi uttrykk for sitt syn på tolkningen og forståelsen av eksisterende instruks og regelverk overfor Petoro. Dette vil nok i stor grad oppfattes tungtveiende av de ansatte styringsdialogen foregår overfor, og derfor reelt gi departementet stor innflytelse. Dialogen vil dessuten gi departementet viktig informasjon om selskapets virksomhet. Denne informasjonen kan departementet nytte til å foreta presisering eller utfylling av eksisterende instruks i neste tildelingsbrev, eller gjennom rettelser og tilpasninger i øvrige instruks.

### 7.3.5 Øvrige styrings- og instruksjonsgrunnlag

Tildelingsbrevet vil som nevnt være det sentrale styringsdokument mellom departementet og Petoro. Økonomiregelverket inneholder imidlertid bestemmelser om en rekke andre styringsdokumenter og gir enkelte særskilte instruksjemler. Spørsmålet er hva slags instruks disse bestemmelsene gir hjemmel for. Som styringsdokumenter for departementet nevnes i Funksjonelle krav punkt 1-1, i tillegg til tildelingsbrevet, en rekke stortingsdokumenter samt periode- og årsrapporter. Av særskilte instruksjemler kan for eksempel nevnes at Økonomireglementet § 2.2 slår fast at det enkelte departement skal påse at regelverket blir fulgt, og at det utarbeides nødvendige *skriftlige instruks* for dette formål. Et annet eksempel er § 20.1 om utarbeidelse av særskilt instruks for kontroll med virksomhetens regnskapsførsel og rapportering, og for virksomhetsinterne rutiner vedrørende dette. Slik instruks er overfor Petoro fastsatt av

---

<sup>118</sup> Slik også Eckhoff/Smith s. 182 og 188, Hauge s. 358, Andenæs, J. s. 235 og Mestad s. 147.



departementet den 1. oktober 2002, "Hovedinstruks for økonomiforvaltningen av SDØE i Petoro". Regelverket gir dessuten en rekke regler om regnskapsføring og betalingsrutiner, rapportering, kontroll m.m., se særlig Økonomireglementet del IV. Ikke i noen av disse bestemmelsene kan jeg imidlertid finne noe som etter mitt syn kan tolkes slik at det gir hjemmel for annet enn generelle instruks fra departementets side om fremgangsmåten ved bruken av bevilgningene og kontrolltiltak. De har derfor begrenset betydning for Petoros beslutninger og handlinger i interessentskapene, og skal derfor ikke drøftes nærmere her.

## **8 Statens styring av forvaltningen av SDØE-andelene**

### **8.1 Instrukshjemmelen i petroleumsloven § 11-10 (1)**

#### **8.1.1 Staten er oppdragsgiver**

I tillegg til å være eier av aksjene i Petoro er staten også eier av SDØE-andelene. Det kan spørres om dette gir grunnlag for en utvidet instruksjonsmulighet overfor selskapet. Det er jo slik at staten som eier av andelene har gitt Petoro i oppdrag å forvalte disse, og staten bør da kunne instruere Petoro om forvaltningen på samme måte som en oppdragsgiver kan ellers. De sentrale spørsmål er hvilken form staten i tilfelle kan instruere Petoro i, og om hva og i hvilket omfang det kan instrueres. I oppdragsforhold generelt vil oppdragsgivers adgang til å instruere og kontrollere oppdragstakerens utførelse av oppdraget følge av en tolkning av stiftelsesgrunnlaget for oppdraget, som normalt er en avtale. Som eksempel kan nevnes slike avtaler som vil kunne inngås mellom Petoro og eksterne forretningsførere for andelene i enkelte lisenser i medhold av petrl § 11-6 (2). Avtalene vil måtte inneholde detaljerte regler om Petoros adgang til å instruere forretningsføreren om hvordan forvaltningen skal forestås.

Petoros forvalteroppdrag er spesielt fordi oppdraget er gitt ved lov. Statens adgang til å instruere Petoro som oppdragsgiver må anses uttømmende regulert i loven. Det gir ellers liten mening å ved lov gi så detaljerte regler om forvaltningen og instruksjonsmyndigheten, dersom Stortinget eller regjeringen/departementet ved mer uformelle instruks skulle kunne sette disse bestemmelsene til side. Det er også i loven

gitt en egen bestemmelse om departementets (OED) adgang til å fastsette instruks overfor selskapet, petrl § 11-10 (1). Bestemmelsen gjelder instruks fra departementet om Petoros ”*utførelse av forvalteroppgaven*”. Av forarbeidene fremgår at tanken bak denne hjemmelen særlig er departementets behov for å instruere Petoro i kraft av at departementet representerer staten som *oppdragsgiver* for forvaltningen av SDØE-andelene:

”I forhold til forvalterselskapet representerer departementet også staten som eier av SDØE-andelene og dermed som oppdragsgiver for forvalterselskapets oppdrag som går ut på å forvalte disse andelene. Også i denne relasjonen vil det være aktuelt for departementet å fastsette instruks overfor selskapet.”<sup>119</sup>

Per i dag er det ikke gitt noen instruks fra departementets side med hjemmel i petrl § 11-10 (1). Vi skal likevel undersøke på hvilken måte hjemmelen kan nyttes som ledd i styringen av Petoro. Et grunnleggende spørsmål er hvilken *form* instruks i medhold av bestemmelsen skal gis i. Dette sies intet uttrykkelig om. Det finnes ingen generelle formkrav til instruks fra departementene overfor underordnede organer, og utgangspunktet er derfor at slike instruks kan gis muntlig eller skriftlig.<sup>120</sup> Dette gjelder likevel bare instruks i medhold av den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndigheten etter grl § 3. Som vist over er Petoro ikke underlagt departementet i dette henseendet. Hensyn til klarhet og notoritet tilsier at instruks i medhold av særskilt lovbestemmelse gis skriftlig. Det kan også spørres om ikke instruks i medhold av § 11-10 vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf dens § 2 bokstav a og b, med den følge at instruks etter forvaltningsloven § 23 må være skriftlig. Se nærmere nedenfor. Uansett tilsier god forvaltningsskikk at instruks i medhold av § 11-10 må fastsettes skriftlig.

### 8.1.2 Området for instruks etter petroleumsloven § 11-10 (1)

Forskjellen fra den instruksjonsmyndighet som allerede tilkommer staten gjennom generalforsamlingen i Petoro, er at hjemmelen i § 11-10 (1) gir departementet *direkte instruksjonsmyndighet*, uten å gå veien om generalforsamlingen. Spørsmålet er så hva som er det saklige området for departementets instruks etter bestemmelsen. Det er for

---

<sup>119</sup> Jf Ot. prp. 48 s. 14.

<sup>120</sup> Se også jf Eckhoff/Smith s. 181.

det første ikke klart ut i fra ordlyden hvorvidt kompetansen bare gjelder generelle instruks, eller også individuelle. Bruken av begrepet "instruks" i entalls form og eksemplifiseringen "*herunder ... regler om tillitsvalgte og ansattes taushetsplikt*" tyder imidlertid på at det lovgiver har hatt i tankene, er at departementet skal kunne fastsette en generell instruks til utfylling av lovens bestemmelser, og at det ikke har vært meningen å gi departementet alminnelig kompetanse til å instruere selskapet i enkeltsaker. Forarbeidene tilsier også dette, hvor det heter at departementet etter første ledd "*kan fastsette en instruks for selskapets utførelse av forvalteroppgaven.*" <sup>121</sup> (Min understrekning.) Det vil dessuten kunne innebære sammenblanding av roller om departementet selv direkte skulle kunne instruere Petoro også i enkeltsaker. Det ryddigste er derfor at slike instruks gis gjennom generalforsamlingen som skal være det forretningsmessige organ. Konklusjonen synes etter dette å måtte være at § 11-10 (1) bare gir hjemmel for en generell instruks.

Når det gjelder det saklige området for instruks etter § 11-10 (1), heter det at instruks skal gjelde Petoros "*utførelse av forvalteroppgavene etter loven her*". Det kan spørres om dette er noe annet eller noe mer enn hva staten allerede kan instruere om gjennom generalforsamlingen i kraft av å være aksjeeier. Selv om hjemmelen i § 11-10 (1) er saklig begrenset til instruks om utførelsen av forvalteroppgaven, og slik sett synes å gjelde instruks som gis i egenskap av å være oppdragsgiver, eksemplifiseres jo myndigheten til å også gjelde bestemmelser om tillitsvalgte og taushetsplikt. Dette er noe som typisk vil ligge innenfor det generalforsamlingen vil kunne instruere om i egenskap av å være eier av aksjene i selskapet. Jeg vil også minne om bestemmelsen i Petoros vedtekter § 10 om at selskapet skal "*forvalte statens deltakerandeler*" i overensstemmelse med instruks som vedtas av generalforsamlingen. Også generalforsamlingen kan gi instruks som går direkte på utøvelsen av forvalteroppgavene. Det er dermed ikke i regelverket etablert noe klart saklig skille mellom instruks i medhold av de to ulike eierrollene.

Det kan på denne bakgrunn spørres om det virkelig er noe behov for en slik instruksjonshjemmel som fastsatt i § 11-10 (1), når statsråden og departementet allerede har slik myndighet gjennom generalforsamlingen i selskapet. Hadde en annen enn staten

---

<sup>121</sup> Ot. prp. 48 s. 14.

vært eier av selskapet, slik forholdet vil være mellom Petoro og eksterne forretningsførere, ville det imidlertid klart vært behov for en egen instruksjonshjemmel for instruks om utøvelsen av forvalteroppgavene. Da ville jo instruksjonsmuligheten gjennom generalforsamlingen manglet. Et behov ville også vært til stede dersom ansvaret for å forvalte statens interesser som aksjeeier ble skilt ut til et annet departement enn ansvaret for å forvalte statens interesser som eier av SDØE-andelene.<sup>122</sup> Når det er samme departement som opptrer i begge roller, synes imidlertid hjemmelen unødvendig. I det minste gjelder dette når områdene for instruks i medhold av statens kompetanse som aksjeeier og som oppdragsgiver overlapper hverandre.

Problemet med § 11-10 (1) ligger først og fremst i at departementet reelt kan styre mye av det samme som gjennom generalforsamlingen, også ved å gå utenom denne. Dermed kan et av formålene med reformen og med å velge aksjeselskapsformen motvirkes, nemlig å la selskapet forvalte andelene på forholdsvis selvstendig grunnlag hvor statens innblanding begrenser seg til det som følger av selskapsrettslige regler. Se nærmere i kapittel 12.

### 8.1.3 Er instruks etter petroleumsloven § 11-10 enkeltvedtak?

Som nevnt over kan det spørres om en instruks etter § 11-10 (1) vil være et vedtak i forvaltningslovens forstand, jf lovens § 2 (1) bokstav a. Dette vil i tilfelle innebære at forvaltningslovens saksbehandlingsregler mv om forskrifter eller enkeltvedtak kommer til anvendelse, jf § 3 (1). Hvorvidt dette er tilfellet, kan best avgjøres konkret i forhold til den instruks som foreligger. Som nevnt er det per i dag ikke gitt noen instruks fra departementets side med hjemmel i petrl § 11-10 (1). Jeg skal likevel her peke på noen av de spørsmålene som kan oppstå i denne vurderingen.

---

<sup>122</sup> Jf Bondevik- regjeringens Sem-erklæring høsten 2001 med forslag om å samle hele det statlige eierskapet i ett departement, Nærings- og handelsdepartementet, se også St. meld. nr. 22 (2001-2002). Av hensyn blant annet til avsetningsordningen for statens petroleum og de EF- rettslige skrankene, ble likevel ansvaret for både Statoil, Petoro og SDØE fortsatt værende hos Olje- og energidepartementet.

Det sentrale spørsmålet er hvorvidt instruks etter petrl § 11-10 (1) kan anses som en avgjørelse truffet under ”*utøving av offentlig myndighet*”. Det lovgiver her særlig ønsker å avgrense mot, er disposisjoner av privatrettslig karakter, for eksempel i medhold av eierkompetanse.<sup>123</sup> Spørsmålet er derfor om departementet her opptrer som forvaltningsorgan, eller som oppdragsgiver og representant for staten som eier. Som vi har sett er det saklige området for instruks i medhold av bestemmelsen det samme som for instruks i medhold av eierkompetansen gjennom generalforsamlingen. Dette tilsier at også instruks etter petrl § 11-10 må anses som gitt under utøving av eierkompetansen, og ikke under utøving av offentlig myndighet slik vedtaksbegrepet krever. Likevel er et snakk om utøving av myndighet departementet er gitt ved lov. Uten denne lovhjemmelen ville departementet ikke kunne gitt instruks direkte overfor Petoro. Når det først er en lovhjemmel som danner grunnlaget for kompetansen, tilsier dette at det er snakk om ”*utøving av offentlig myndighet*” slik forvaltningsloven § 2 bokstav a angir.

Dersom det er slik at departementets instruks med hjemmel i § 11-10 (1) anses gitt under ”*utøving av offentlig myndighet*” etter forvaltningsloven, bidrar dette til at det utad vil oppfattes som om departementet *som forvaltningsorgan* instruerer Petoro om forhold som saklig sett hører inn under kompetansen som andelseier. Uansett om en anser instruksen som offentlig myndighetsutøvelse eller ikke, er det imidlertid som nevnt uheldig at departementet er gitt myndighet til å direkte gi bestemmelser overfor selskapet på området for generalforsamlingens kompetanse. Inntrykket utad vil uansett være at departementets roller blandes. Bestemmelsen medfører en unødig komplisering av styringsstrukturen overfor Petoro.

De øvrige spørsmål som oppstår i forhold til vedtaksbegrepet i forvaltningsloven skal bare kort skisseres. For det første er det et spørsmål hvorvidt instruks etter petrl § 11-10 (1) kan sies å være ”*bestemmende for rettigheter og plikter til private personer*”. Som aksjeselskap må Petoro anses som en ”privat person” i lovens forstand, og instruksen vil kunne inneholde bestemmelser som gjelder selskapets rettigheter og plikter. I forarbeidene til forvaltningsloven er det imidlertid lagt til grunn at

---

<sup>123</sup> Jf Ot.prp.nr.38 (1964-1965) ”Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)”, kommentaren til § 2, også [Eckhoff/Smith](#) s. 464-465.

organisatoriske bestemmelser og instrukser som bare gjelder rett eller plikt til å utføre offentlige tjenester på en bestemt måte, faller utenfor vedtaksbegrepet.<sup>124</sup> Dette kan tale for at også instrukser overfor Petoro må falle utenfor, selv om det kan diskuteres hvorvidt Petoro er en offentlig tjenesteyter i den forstand uttalelsene i forarbeidene sikter til. I denne retning trekker også det forhold at instruksen saklig sett vil gi bestemmelser som kunne vært gitt i medhold av eierkompetansen og innholdsmessig atskiller seg fra det en vanligvis forbinder med enkeltvedtak. Det er også vanskelig å se at Petoro skulle ha noe velbegrunnet behov for den beskyttelse forvaltningslovens saksbehandlingsregler om vedtak gir.

Dersom instruksen først anses som et vedtak, oppstår videre spørsmålet om den er et enkeltvedtak eller en forskrift, jf forvaltningsloven § 2 bokstav b og c. Som hovedregel må det her legges avgjørende vekt på hvordan vedtaket er formulert, og om adressaten er individualisert.<sup>125</sup> Utgangspunktet må da være at instruks overfor Petoro i tilfelle vil være enkeltvedtak.

## 8.2 Styring gjennom bevilgningene til SDØE-andelene

Når det gjelder bevilgninger til SDØE-andelene, gjelder de samme prinsipper og regler for utøving av bevilgningsmyndigheten som gjennomgått over under punktet om bevilgninger til driften av Petoro AS. Også tildelinger til SDØE-andelene skal gis i tildelingsbrev. Rent praktisk gis tildelingene til SDØE i samme tildelingsbrev som tildelingene til Petoro AS, og det er OED som er overordnet departement i regelverkets forstand. I tildelingsbrevet til Petoro for 2003 sies, under punkt 5.3, uttrykkelig at økonomiforvaltningen av SDØE skal følge Økonomireglementet og Funksjonelle krav. Som nevnt er det også gitt egen hovedinstruks om økonomiforvaltningen av SDØE, fastsatt av OED 1. oktober 2002.

Tildelingene til SDØE er i tildelingsbrevet oppgitt som poster tilsvarende de som fremkommer av statsbudsjettet, dvs. med spesifiseringer av hva som er til driftsutgifter,

---

<sup>124</sup> Jf Ot. prp. nr. 38 (1964-65) i kommentarene til § 2, se også Eckhoff/Smith s. 463 og 544 hvor det vises til forvaltningskomiteens uttalelser, samt Frihagen s. 22.

<sup>125</sup> Jf Eckhoff/Smith s. 468.

investeringer, fjerningsutgifter osv. Det gis med andre ord ikke spesifiseringer av utgifter knyttet til det enkelte felt eller interessentskap. Innenfor den samlede post bevilget, og innenfor de generelle retningslinjer og målsetninger som er angitt i brevet, vil Petoro derfor stå fritt til å velge den løsning selskapet i det enkelte interessentskap finner mest formålstjenlig ut i fra sine øvrige plikter. Fordi SDØE-andelene er fordelt på et betydelig antall felt, og lønnsomheten i stor grad vil svare til lønnsomheten på norsk kontinentalsokkel generelt, er det fra departementets side ikke fastsatt konkrete resultatkrav for SDØE.<sup>126</sup> Sammenlignet med tildelingen til Petoro AS er det gitt svært få generelle retningslinjer når det gjelder anvendelsen av midlene til SDØE-andelene. Systemet legger ikke opp til noen detaljstyring fra departementets side når det gjelder dette, i samsvar med de hensyn som vist over under punkt 6.3.

Selv om beløpene til SDØE rent faktisk ikke er spesifisert til enkelte felt eller enkelte oppdrag, er det rettslig sett ikke noe i veien for at bevilgningene slik *kan* spesifiseres. En bevilgning innebærer i utgangspunktet ikke bare en tillatelse til å bruke midler til det nevnte formål, men også et påbud.<sup>127</sup> Dersom det for eksempel skulle gis bevilgning uttrykkelig spesifisert til et enkelt felt eller prosjekt, må dette normalt fortolkes som et påbud om å faktisk bruke penger til det angitte formål. Dermed gir bevilgningsmyndigheten mulighet for individuelle instruksjoner overfor Petoro. De hensyn som er nevnt over i punkt 6.3 tilsier imidlertid at verken Stortinget eller departementet gjennom bevilgningsmyndigheten slik detaljstyrer Petoro, men overlater til selskapet innenfor rammen av bevilgningene å treffe beslutninger om utbygging og andre forhold på forretningsmessig grunnlag. Er det sterke politiske hensyn som gjør seg gjeldene i en spesifikk sak, vil foreleggelsesplikten gi godt grunnlag for instruks til selskapet gjennom generalforsamlingen.

Selv om bevilgninger til et formål normalt også må anses som et påbud om å utføre oppgavene, er det naturligvis en forutsetning at dersom det er mulig å velge en fremgangsmåte som er like god, men som innebærer et lavere pengeforbruk en forutsatt,

---

<sup>126</sup> Departementets fagproposisjon, St. prp. nr. 1 (2002-2003), under del 2 og punktet "Programkategori 18.70 Petroleumsvirksomheten".

<sup>127</sup> Se Stavang s. 188 med henvisninger til praksis, også Andenæs, J. s. 230.

skal denne velges.<sup>128</sup> Det kan derfor hende at det blir penger til overs på enkelte utgiftsposter. Dette kan også skje dersom planlagte tiltak av andre grunner faller bort. Dette gir likevel ikke Petoro anledning til å bruke de ”sparte” pengene på andre poster eller til helt andre formål det ikke har fått bevilgning til. Det beløp som er bevilget til det enkelte formål må som utgangspunkt anses som en bindende grense, se bevilgningsreglementet § 7. Bare dersom det er særskilt angitt i bevilgningen at deler kan overføres eller lignende, er det anledning til dette.

### 8.3 Forholdet mellom de ulike instruksjonsgrunnlagene

Som vi har sett gir økonomiregelverket departementet myndighet til å fastsette generelle instruks overfor Petoro om bruken av bevilgningene både når det gjelder fremgangsmåte, kontroll, målsettinger og prioriteringer. Gjennom bevilgningene til Petoro AS kan staten styre selskapets størrelse og organisasjon, dets aktivitetsområder samt intensiteten og omfanget av de ulike aktivitetsområdene. Gjennom bevilgningene til SDØE legges en ytre ramme for ressursbruken og kostnadsnivået i virksomheten, og dermed for de beslutninger selskapet kan treffe som deltaker i interessentskapene. Innenfor rammene for bevilgningene har Petoro i utgangspunktet frihet til å velge hva midlene skal brukes til. I realiteten er det også slik at når det gjelder valg av løsninger i interessentskapene, vil det stort sett være gitt romslige marginer i bevilgningene. Dersom en løsning av andre grunner anses ønskelig, vil det også være muligheter for tilleggsbevilgninger til dette. Som vi har sett fastsettes heller ingen konkrete resultatkrav i forbindelse med bevilgningene til SDØE. Antakelig vil bevilgningene derfor ha størst betydning som ramme for Petoro som selskap, og ikke for forvaltningen av SDØE-andelene. Det er også først og fremst overfor Petoro AS staten vil ha et behov for kontroll med at selskapet ikke utvikler seg og blir større og får en mer omfattende virksomhet enn forutsatt.

Bestemmelser av denne karakter kunne imidlertid vært fastsatt av generalforsamlingen i Petoro gjennom instruks overfor styret. Gjennom generalforsamlingen kan staten som vi har sett gi både individuelle og generelle instruks uten saklige begrensninger. For eksempel kunne generalforsamlingen ved instruks bestemt at selskapet ikke skal ha mer

---

<sup>128</sup> Eckhoff/Smith s. 220, Andenæs, J. s. 230.



enn 60 ansatte og fastsatt nivået på deres lønninger. Dette innebærer at departementet gjennom bevilgningssystemet legger rammer for Petoros virksomhet og drift av samme karakter som generalforsamlingen kan gjøre. Bevilgningsmyndigheten utvider derfor i og for seg ikke det saklige området for verken Stortingets eller departementets instruksjonsmyndighet overfor Petoro. Gjennom bevilgningsmyndigheten får imidlertid staten et ekstra kontroll- og styringsgrunnlag med Petoro, og som særlig vil styrke mulighetene for kontroll med selskapets størrelse og omfang.

Når det gjelder form, er det likevel en prinsipiell forskjell mellom de to kompetansegrunnlagene. Instrukser i medhold av eierkompetansen må gå via generalforsamlingen. Når det gjelder instrukser i medhold av bevilgningsmyndigheten, kan disse som vi har sett gis av departementet direkte. Men det stilles også krav til form for disse instruksene. Som vi har sett skal departementets instruksjon av Petoro skje gjennom tildelingsbrevet og andre *skriftlige* instrukser, jf Økonomireglementet §§ 2.2 og 6. Skriftlighet er dermed et formkrav for departementets instrukser overfor Petoro i medhold av økonomiregelverket. Gjennom styringsdialogen kan imidlertid departementet styre Petoro på en mer uformell måte. Bevilgningssystemet muliggjør derfor instrukser og informasjonsinnhenting på en noe mer fleksibel og kanskje mindre synlig måte enn gjennom formelle vedtak i generalforsamlingen, se nedenfor i kapittel 12.

Det kan imidlertid spørres om ikke både tildelingsbrevet og øvrige instrukser i medhold av økonomiregelverket vil være vedtak i forvaltningslovens forstand, jf forvaltningsloven § 2 (1) bokstav a. Tildelingsbrevet og særskilte instrukser som er adressert direkte til Petoro vil i så fall være enkeltvedtak jf forvaltningsloven § 2 bokstav b. Dette betyr at forvaltningslovens regler om saksbehandling av enkeltvedtak gjelder, jf forvaltningsloven § 3 (1). De alminnelige reglene om habilitet, taushetsplikt mv i forvaltningsloven i kapittel I – III gjelder uansett for all departementets virksomhet, enten det opptrer i rollen som forvaltningsmyndighet eller som eier. Skulle instruksene i medhold av økonomiregelverket også falle inn under reglene om enkeltvedtak i kapittel IV – VI, vil det stille krav til departementets saksforberedelse, vedtaksform og mulighet for å omgjøre instruksene.

Vanligvis vil ikke tildelingsbrev overfor underordnede virksomheter anses som enkeltvedtak, eller vedtak overhodet, fordi de ikke gis overfor enkeltpersoner eller private rettssubjekter og dermed ikke vil være ”*bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer*” slik forvaltningsloven § 2 (1) bokstav a krever. Det er derfor bare unntaksvis, når det er et privat rettssubjekt som får bevilgninger over statsbudsjettet, at et tildelingsbrev eventuelt kan anses som et enkeltvedtak. En rekke tildelingsvedtak overfor private rettssubjekter er imidlertid unntatt fra klagereglene i ”Forskrift om unntak fra og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak 16.12.1977 nr 15”. Når enkelte tildelingsvedtak her er uttrykkelig unntatt, tyder dette på at slike vedtak generelt må anses å falle inn under begrepet enkeltvedtak. Samtidig bør det ved vurderingen av om forvaltningslovens regler kommer til anvendelse, legges vekt på hvorvidt det er et behov for at reglene gjelder. Jeg kan ikke se at det for Petoro sin del vil være noe behov for å kunne påberope seg forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Antakelig vil de fleste av saksbehandlingsreglene uansett være oppfylt gjennom rutinene for økonomistyring. Det ville vært oppklarende med en uttrykkelig bestemmelse i forskriften om at tildelingsvedtak overfor Petoro faller utenfor, eventuelt en presisering i petrl § 11-9.

Spørsmålet om instruksene kan anses som vedtak etter forvaltningsloven § 2 (1) bokstav a, er særlig om de er avgjørelser truffet ”*under utøving av offentlig myndighet*”. Dette må som nevnt i punkt 8.1.3 avgrenses mot disposisjoner av privatrettslig karakter. Det er i praksis lagt til grunn at selv om tildeling av økonomiske midler faller utenfor det offentlige ”høyhetsrett”, må dette anses om utøving av offentlig myndighet. Dette gjelder imidlertid bare så langt tildelingen ikke er et ledd i rent forretningsmessige vurderinger.<sup>129</sup> Statens motiv for å tildele Petoro midler er for så vidt forretningsmessige vurderinger, og bunner i at staten er eier av selskapet og andelene. Dette taler for at tildelingsbrevet må falle utenfor vedtaksbegrepet i forvaltningsloven. Overfor mer generelle instruksjoner om fremgangsmåten ved utbetaling, regnskapsføring mv kan dessuten reises den innvending at instruksene ikke er ”avgjørelser” som er ”*bestemmende for rettigheter og plikter*”, jf foran i punkt 8.1.3. Det må her foretas en konkret vurdering av den enkelte instruks.

Legger vi til grunn at tildelingsbrevet til Petoro er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, medfører dette som nevnt at en rekke av lovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse på dette vedtaket. Det er vel likevel neppe særlig praktisk å fremsette klage over tildelingsbrevets innhold, all den tid tildelingsbrevet bare er en presisering og utfylling av Stortingets budsjettvedtak.

---

<sup>129</sup> Se Eckhoff/Smith s. 466 med henvisninger til praksis og øvrig teori, samt Graver s. 371.

Disse kan ikke påklages, jf forvaltningsloven § 4 (4) som unntar Stortinget og dets vedtak fra lovens virkeområde. Det vil derfor neppe være noe særlig å oppnå ved en klage. Og når det gjelder saksbehandling, vil tildelingsbrevet i alle tilfelle inneholde en grundig redegjørelse for vedtaket, og Petoro vil gjennom sitt budsjettforslag og den forutgående styringsdialogen ha hatt anledning til å uttale seg om vedtaket. Jeg vil anta at de fleste bestemmelser om dette i forvaltningsloven derfor vil være overholdt. Og når det gjelder reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35, bygger disse i stor grad på eldre uskreven rett om omgjøring som også gjaldt andre individuelle avgjørelser enn enkeltvedtak.<sup>130</sup> Heller ikke her vil trolig den praktiske virkning av at tildelingsbrevet overfor Petoro eventuelt er et enkeltvedtak være stor.

## 9 Andre styringsmekanismer

### 9.1 Særregler om Kongens myndighet

I petrl § 11-10 (2) gis Kongen kompetanse til å fastsette bestemmelser til ”gjennomføring, utfylling og avgrensning av bestemmelsene i dette kapittelet”, enten ved enkeltvedtak eller ved forskrift. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan det altså også gis bestemmelser som til dels avviker fra loven og begrenser dens virkeområde (”avgrensning”), noe som ikke kunne vært gjort gjennom instruks i generalforsamling eller av departementet i medhold av § 11-10 (1). Samtidig stiller andre ledd formkrav til de bestemmelser som kan treffes, når det vises til formene enkeltvedtak eller forskrift. Reglene i forvaltningsloven om saksbehandling med videre vil gjelde for slike vedtak. Bestemmelsen gjelder dermed Kongens utøvelse av myndighet i egenskap av det offentliges ”høyhetsrett” og som myndighetsorgan, ikke i rollen som eier. Kompetansen til å treffe enkeltvedtak gir blant annet myndighet til å fastslå tolkningen av enkeltbestemmelser i loven i konkrete saker overfor Petoro.

At det i denne bestemmelsen er presisert at det dreier seg om ”vedtak” i forvaltningslovens forstand, kan tyde på at lovgiver har ment at dette ikke vil være tilfellet for departementets instruks etter § 11-10 (1). Dersom regjeringen delegerer myndigheten etter andre ledd til olje- og energidepartementet, innebærer dette da at departementet når det gir bestemmelser etter første ledd opptrer som eier, mens det etter andre ledd opptrer som forvaltningsorgan. Saklig vil likevel innholdet i bestemmelsene i stor grad kunne være sammenfallende. Igjen ser vil altså at regelverket ikke gjennomfører noe klart skille mellom statens ulike roller overfor Petoro.

---

<sup>130</sup> Se Eckhoff/Smith s. 524-525.

Som tidligere nevnt finnes det også i aksjeloven §§ 20-4 – 20-6 enkelte særbestemmelser som utvider statens styrings- og kontrollmuligheter med statsaksjeselskaper utover det som gjelder for aksjeselskaper ellers. Hjemmelen i asl § 20-4 nr. 2 gir Kongen myndighet til å overprøve visse beslutninger truffet av bedriftsforsamlingen eller av selskapets styre. Bestemmelsen gjelder overprøving av styrets vedtak etter § 6-12 (5) jf asal § 6-37 (4). Her heter at styret overtar bedriftsforsamlingens kompetanse i saker som gjelder *”investeringer av betydelig omfang”* og *”rasjonalisering eller omlegging av driften”* der det er *”avtalt at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling”*. I selskaper som *etter loven* ikke skal ha bedriftsforsamling, foreligger ingen slik avtale. I Petoro, og i andre selskaper uten bedriftsforsamling, vil det likevel være styret som på vanlig måte treffer de nevnte vedtak om investeringer og rasjonaliseringer, uansett omfang. Dette følger imidlertid ikke av særregelen i § 6-12 (5), men av hovedregelen i asl § 6-12 (1) om at styret står for forvaltningen av selskapet. Siden § 20-4 (2) bare gjelder overprøving av styrets vedtak etter spesialhjemmelen i § 6-12 (5), og ikke styrets vedtak generelt, gir den derfor ikke Kongen noen overprøvingsrett overfor styret i statsaksjeselskaper som etter loven ikke skal ha bedriftsforsamling.

I Petoro vil generalforsamlingens overprøvningsrett overfor styrets beslutninger heller ikke være begrenset etter asl § 5-1 (2), jf asal § 5-1 (2). I tillegg er det som vi har sett slik at Petoro ikke vil ha noen egne midler av betydning. Det er staten som bevilger penger til driften av selskapet og til dets virksomhet, og staten har gjennom sin kompetanse som bevilgningsmyndighet i praksis god kontroll med både selskapets investeringer og eventuelle rasjonaliseringer. I forhold til Petoro er det da heller ikke behov for noen særskilt overprøvingsrett for Kongen i slike saker.

## 9.2 Riksrevisjonens kontroll med Petoro

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan, og har som hovedoppgave å revidere de fleste av statens regnskaper, jf grl § 75 k. Revisjon av regnskapene til statsaksjeselskaper faller imidlertid ikke inn under Riksrevisjonens myndighetsområde. Petoros regnskaper skal derfor ikke revideres av Riksrevisjonen, men av en alminnelig revisor, og regnskapene skal føres etter alminnelige regnskapsmessige prinsipper. I asl

§ 20-6 finnes imidlertid en særlig regel om Riksrevisjonens kontroll med statsaksjeselskaper. Stortinget har også vedtatt egen instruks om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser blant annet i aksjeselskaper.<sup>131</sup> Asl § 20-6 slår fast blant annet at Riksrevisjonen har rett til å kreve opplysninger fra statsaksjeselskaper som den finner påkrevd for sin kontroll, og at representanter fra Riksrevisjonen har rett til å være til stede på generalforsamlingen. Riksrevisjonens kontroll dreier seg først og fremst om kontroll med statsrådets og departementets myndighetsutøvelse i selskapet, jf instruksen § 1.

I tillegg til å føre regnskap for selskapet etter regnskapslovgivningen, er Petoro pålagt en særskilt plikt til å føre regnskap for inntekter og utgifter som gjelder statens eierandeler, jf petrl § 11-8. Denneplikten er også slått fast i selskapets vedtekter § 12. Dette regnskapet skal føres i samsvar med økonomiregelverket, og vil falle inn under Riksrevisjonens myndighetsområde og revisjon. Petoro skal dermed føre to atskilte regnskaper, et for selskapet selv og et for SDØE-andelene. SDØE-regnskapet skal føres etter regnskapsprinsippet, men skal for rapportering til statsregnskapet omregnes til kontantprinsippet, slik ordningen var tidligere da Statoil var forretningsfører for SDØE.<sup>132</sup> Riksrevisjonens kontroll med Petoros regnskaper fungerer som en kontrollordning og en informasjonskanal, som kan danne grunnlag for instruks fra Storting/Regjering overfor selskapet.

---

<sup>131</sup> ”Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer m.v. organisert ved særskilt lov.” Stortingets vedtak av 27. mai 1977.

<sup>132</sup> Se blant annet St. prp. 36 s. 38 og 65 samt St. meld. nr. 38 (2001-2002) s. 83.

## **Del IV: RAMMENE FOR DAGENS FORVALTERMODELL**

### **10 Grunnloven § 19 som ramme**

#### **10.1 Oversikt**

Ved utformingen av dagens forvaltermodeLL har myndighetene som vist i kapittel 3 tilsynelatende lagt den tradisjonelle tolkningen av grl § 19, ”prerogativlæren”, til grunn. Denne tolkningen er som nevnt ikke ubestridt. Dette reiser spørsmålet om det virkelig var nødvendig å legge til grunn en så streng tolkning av grl § 19 ved valget av ny forvaltermodeLL. I det følgende skal jeg se nærmere på de ulike tolkningsalternativene og hvilket belegg de støtter seg på. Deretter reiser jeg spørsmålet om forvalterordningen kunne og ville blitt annerledes, og muligens bedre, dersom lovgiver hadde fristilt seg fra den tradisjonelle tolkningen av grunnlovsbestemmelsen.

Når det gjelder tolkningen av § 19, må det først sies at det ikke er så godt å trekke konklusjoner direkte fra bestemmelsens ordlyd. Som ved grunnlovstolkning ellers, gjør enkelte særhensyn seg gjeldende ved tolkningen av bestemmelsen. Blant annet fordi grunnloven er gammel, og ikke er like gjennomarbeidet og systematisk som dagens lover, kan man ikke legge like stor vekt på ordlyden som ellers. Forarbeidene er dessuten sparsomme. I tillegg kommer særlig at det i maktforholdet mellom Storting og regjering har skjedd en voldsom forskyvning i praksis siden 1814 som ikke er kommet til uttrykk i ordlyden i Grunnloven. Man er derfor i stor grad henvist til å basere løsningen på andre kilder, og da særlig ved å se på statspraksis, forarbeider til senere lover der forholdet til grunnloven drøftes og utredninger i juridisk teori. Rettspraksis finnes det lite av om grunnlovsbestemmelser som regulerer forholdet mellom statsmaktene. Domstolene er generelt varsomme med å overprøve Stortingets eget syn

på tolkningen av slike bestemmelser, jf uttalelsene i Kløftadommen i Rt 1976 s. 1, på s. 5.<sup>133</sup>

Som nevnt har rekkevidden av grl § 19 vært mye diskutert, og flere ulike tolkningsalternativer har vært framme i debatten. Den tradisjonelle teorien er prerogativlæren som beskrevet foran i kapittel 3. Den andre hovedlinjen går i korthet ut på at prerogativlæren ikke kan anses som en holdbar tolkning av § 19, og at Stortinget må stå fritt til å organisere forvaltningen av statens bedrifter og eiendom slik den måtte finne det mest hensiktsmessig.

## 10.2 De ulike tolkningene av Grunnloven § 19

### 10.2.1 Prerogativlæren

En gjennomgang av grl § 19 finnes i en spesialkomitéinnstilling fra 1957, som ble enstemmig bifalt av Stortinget.<sup>134</sup> Innstillingen analyserer tre ulike kategorier av statsselskaper og deres forhold til grunnloven. De tre kategoriene er 1) blandede selskaper med både statlig og privat kapital, 2) rene statsaksjeselskaper og 3) statsbedrifter som ikke bruker aksjeselskapsformen (de såkalte ”militære bedrifter”, som jeg ikke skal gå nærmere inn på her).

Når det gjelder de blandede selskaper, konkluderer innstillingen med at denne gruppen ikke volder noen konstitusjonell tvil (s. 274). Staten må stå fritt til å plassere sine midler i aksjer så vel som i pantobligasjoner. Den eneste begrensning som følger av § 19 er at aksjene, som anses som statens eiendom, må forvaltes i samsvar med de krav bestemmelsen stiller. Når det gjelder de rene statsaksjeselskaper, er det mer komplisert. Det fremheves at slike selskap i sin helhet må anses som statseiendom, og det må etter grl § 19 forlanges at regjeringen, gjennom statsråden, har fullt herredømme over selskapet (s. 278). Det nødvendige herredømmet over selskapet får regjeringen gjennom å kunne instruere statsråden som utgjør generalforsamlingen, som igjen kan instruere styret i tråd med regjeringens vilje. Stortingets kontroll er ivaretatt ved at Stortinget kan

---

<sup>133</sup> For mer utdypende synspunkter på grunnlovstolking, se Andenæs, J. s. 12 flg.

<sup>134</sup> Innst. S. nr. 169 for 1957 ”Innstilling fra spesialkomitéen om ”Innstillingen fra Statsselskapskommisjonen av 1953.”” Se også Smith s. 445.

instruere regjeringen om forvaltningen. Komiteen presiserer at Stortinget verken helt eller delvis kan frata regjeringen forvaltningen eller bestyrelsen av statens eiendom (s. 279), og bestemmelsen er etter deres syn en skranke for Stortingets organisasjonsmyndighet. Dette synet ble befestet da Stortinget i 1965 vedtok lov om visse statsbedrifter m.m. som ivaretar hensynet til grl § 19 slik den ble tolket i innstillingen fra 1957.

Innstillingens tolkning av begrepet "Statens Eiendomme" i § 19 er interessant. På begynnelsen av 19-hundretallet var det alminnelig statsrettslig lære, basert på Aschehougs *Statsforfatning*<sup>135</sup>, at grl § 19 hjemlet et prerogativ, men med unntak for statseiendom i form av egne, selvstendige rettssubjekter. Disse falt utenfor bestemmelsen. Denne "unntakslæren" ble imidlertid klart tatt avstand fra i innstillingen. Synet her er at et selskap som sådan anses som statlig eiendom i § 19s forstand når staten eier alle aksjer i selskapet, men ikke der staten bare er deleier. Da anses bare aksjene for statens eiendom. Av utredningene til professorene Frede Castberg og Johs. Andenæs (vedlegg 1 og 2 til innstillingen) fremgår at forskjellen har sin bakgrunn i at de skiller mellom tilfeller der staten kjøper opp aksjer i et aksjeselskap, og tilfeller der selskapet fra begynnelsen opprettes som et statsaksjeselskap, fordi det da er "*statseiendom, undergitt statsorganenes vanlige rådighet, som blir ført over i aksjeselskapsformen*" (s. 300). Andenæs poengterer at man ikke kan komme seg unna Grunnlovens krav bare ved å utskille statseiendom til et aksjeselskap. Realiteten er at man bare har valgt en særskilt organisasjonsform for forvaltningen av statens eiendeler. Når staten derimot kjøper aksjer i et allerede eksisterende selskap, anses dette som plassering av statens midler på linje med plassering i fast eiendom, pantobligasjoner og lignende.

Men hva med tilfeller der staten selger en andel av sine aksjer i et opprinnelig statsaksjeselskap – som det for eksempel skjedde ved delprivatiseringen av Statoil? Den ovennevnte tolkning, at bare selskaper der staten eier alle aksjer faller inn under Grunnloven, skulle føre til at i det øyeblikk staten selger en andel av sine aksjer i et statsaksjeselskap, forvandles dette til å ikke lenger være "Statens Eiendomme". Grl § 19 forbyr ikke salg av statlig eiendom, men det er vanskelig å se hvorfor salg av bare en del av aksjeposten skulle føre til at hele selskapet og all dets eiendom plutselig ikke anses omfattet av bestemmelsen. Begrunnelsen for skillet mellom heleide og deleide selskaper skulle tilsi at man heller ikke kan komme seg utenom Grunnloven bare ved å selge en liten del av aksjene. Det synes ikke naturlig å sammenligne en slik disposisjon med plassering eller investering av midler. Og går det eventuelt noen grense for hvor mange aksjer som kan eller må selges før en er utenfor § 19? Innstillingens tolkning av eiendomsbegrepet er også senere blitt kritisert, jf nedenfor.

---

<sup>135</sup> Se Smith s. 444.



Prerogativlæren ble også lagt til grunn av Stortinget i den sentrale innstilling 20 år senere fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Stortingets kontroll med forvaltningen.<sup>136</sup> Etter først å ha pekt på en rekke reelle hensyn som tilsier at regjeringen som hovedregel bør ha instruksjons- og kontrollmyndighet overfor organer som får seg delegert myndighet, foretar komiteen en særskilt vurdering av regjeringens myndighet overfor statsbedriftene. Flertallet konkluderer med at

”folkevalgt politisk ledelse av statens næringsvirksomhet klarest sikres ved at virksomheten er underlagt regjeringen, og dermed indirekte Stortingets beføyelse, slik Grunnlovens § 19 foreskriver. Flertallet holder fast på den forståelse som kom til uttrykk gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 169 for 1957.” (Op. cit. s. 10.)

Dette er blant de klareste utsagn om forståelsen av § 19 som er kommet fra Stortinget selv. Prerogativlæren er videre blitt støttet i juridisk teori. Blant de som fremhever dette syn er naturlig nok Andenæs, se Andenæs, J. s. 236-237. Hauge synes også å legge prerogativlæren til grunn, jf uttalelsene på s. 354.

### 10.2.2 Kritikken mot prerogativlæren

Prerogativlæren kan angripes på flere punkter. For det første kan det diskuteres hvorvidt § 19 overhodet gir regjeringen et prerogativ, i betydningen en rett til å bestyre statseiendom som ikke kan fratas eller begrenses ved lov (srankespørsmålet). Dersom en ser § 19 i sammenheng med grl § 3, som gjør regjeringen til øverste leder av statsforvaltningen, kan det hevdes at meningen med § 19 var å gi *Stortinget* kompetanse på et område som ellers ligger under regjeringen. Og når det er alminnelig akseptert at § 3 ikke legger noen bånd på Stortingets kompetanse, taler dette for at heller ikke § 19 kan anses som et prerogativ. Slike synspunkter er fremhevet blant annet av professor Torkel Opsahl i en betenkning avgitt i forbindelse med vedtakelsen av ny aksjelov i 1976. I denne forbindelse ble innføringen av bestemmelser om de ansattes medbestemmelsesrett også i statsaksjeselskaper drøftet. Dette reiste spørsmål i forhold til grl § 19, blant annet om hvorvidt det ville være i overensstemmelse med bestemmelsen om bedriftsforsamlingen ble gitt eksklusiv myndighet på enkelte områder, på linje med ordningen i private selskaper. Vurderingene finnes i Ot. prp. nr. 19 (1974-75) "Om lov om aksjeselskaper".

---

<sup>136</sup> Innst. S. nr. 277 – 1976-77 ”Om Stortingets kontroll med forvaltningen”.

Som vedlegg til proposisjonen finnes utredninger både fra Torkel Opsahl og fra professor Johs. Andenæs. Opsahl er kritisk til den tradisjonelle lære, og departementet tiltrer flere av hans synspunkter. Etter justisdepartementets mening ligger det sentrale etter § 19 i Stortingets myndighet, ikke regjeringens, som står i et underordningsforhold. Stortinget kan etter bestemmelsen gi detaljerte instruksjer om regjeringens utførelse av forvalteroppgavene som i realiteten fratar regjeringen all beslutningsmyndighet. Det synes derfor kunstig å anse bestemmelsen til hinder for også formelt å frata regjeringen sin overordnede stilling i statsaksjeselskapene (s. 84-85 i proposisjonen).

Senere har også Eckhoff/Smith (s. 171) vært kritiske til tolkningen av § 19 som noe prerogativ. Etter deres mening er det ikke nødvendig å legge mer i bestemmelsens ordlyd enn at den pålegger regjeringen en plikt til å påse at de bestemmelser Stortinget gir om forvaltningen blir fulgt. De er enige med Opsahl i at det ikke finnes tilstrekkelig grunnlag for å tolke § 19 slik at den legger bånd på Stortingets organisasjonsfrihet, og at reelle hensyn tvert i mot tilsier at Stortinget her bør stå fritt. Men de innrømmer at de lege lata er situasjonen ”fortsatt noe uklar”. Det er altså en rekke forhold som taler for at § 19 ikke bør anses som noen absolutt skranke for Stortingets organisasjonsmyndighet.

I Ot. prp. nr. 19 (1974-75) kritiseres også tolkningen av begrepet ”Statens Eiendomme”, slik det er lagt til grunn av Stortinget i 1957. Etter justisdepartementets syn taler mye for at det man i 1814 hadde i tankene med bestemmelsen, var forvaltningen av statens faste eiendom. Først senere kom spørsmålet om anvendelse av bestemmelsen på statlig forretningsdrift opp. Departementet påpeker at de oppgaver ledelsen av forretningsdrift fører med seg, avviker vesentlig fra det forvaltningen av fast eiendom krever. Det er derfor ikke innlysende at også dette skal falle inn under bestemmelsen. Og dersom man først aksepterer at når staten skiller seg med en del av aksjene, faller selskapet utenfor § 19, bør man også akseptere en slik maktdeling som en delvis overføring av myndighet til bedriftsforsamlingen ville innebære.

Fleischer heller også til en forståelse om at § 19 ikke kan være til hinder for at statseiendom blir skilt ut til særskilt forvaltning i form av for eksempel et aksjeselskap, og dermed faller utenfor bestemmelsen (s. 359). Han påpeker at § 19 jo ikke er til hinder for at staten for eksempel bevilger penger til privatstiftelser som disponerer midlene helt uavhengig av Storting og regjering. Han mener videre det ikke er naturlig å anse et selskap og dets aktiva som sådan som statens eiendom bare fordi staten eier alle aksjer. Det er aksjene alene som må utgjøre statens eiendom.

For det andre kan prerogativlærens tolkning av begrepet ”*vaager over*” angripes. Ordlyden trekker i retning av at det er en ren kontrollkompetanse man hadde tiltenkt Kongen.<sup>137</sup> Det er ingen logisk nødvendighet at denne kompetansen også må innebære instruksjons- og overprøvingsmyndighet samt enerett til å velge et flertall av styrets medlemmer. I proposisjonen til aksjeloven kritiserer også departementet den tradisjonelle tolkningen av begrepet, og fremhever at den synes svakt begrunnet. (Proposisjonen s. 86.)

På bakgrunn av departementets konklusjoner i Ot. prp. nr. 19 (1974-75), kan det synes som om at den tolkning Stortinget bygde på i 1957 ikke står sterkt. Etter departementets mening *kan* Stortinget ”*foreta en maktoverføring fra generalforsamlingen til bedriftsforsamlingen uten at Kongens rett krenkes*” (s. 86). Selv om Stortinget kan fravike den tidligere tolkning av § 19, er det likevel ikke sikkert at dette er noe som *bør* gjøres. Spørsmålet om å overføre kompetanse til bedriftsforsamlingen i statseide selskaper eller på andre måter å begrense Kongens kompetanse i slike selskaper, er derfor ikke først og fremst et rettslig, men et politisk spørsmål. Full likestilling mellom statseide og helt eller delvis private selskaper vil blant annet få betydning for både regjeringens og Stortingets maktstilling overfor forvaltningen, samt for det konstitusjonelle ansvar. På dette grunnlag fremmet derfor departementet forslag om særregler for aksjeselskaper tilsvarende de vi i dag har i aksjeloven §§ 20-4 til 20-6.

Ut i fra disse synspunkter kan det altså synes tvilsomt om prerogativlæren er en bindende tolkning for Stortinget. Stortinget må ved lov kunne fravike en tidligere tolkning så lenge det ikke har dannet seg konstitusjonell sedvanerett for tolkningen. Og det kan neppe være tilfellet for grl § 19, så omstridt som den har vært. I juridisk teori fremheves også flere steder, etter en gjennomgang av de aktuelle kilder, at rettstilstanden med hensyn til tolkningen av grl § 19 er uklar.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Slik også Fleischer s. 364

<sup>138</sup> Blant annet Smith oppsummerer på s. 449 med at konklusjonen vedrørende rekkevidden av § 19 er uklar, og at noen konstitusjonell sedvanerett ikke kan ansees å foreligge. Tolkningen fra 1957 er etter hans mening derfor ikke bindende for Stortinget. Se også Arne Fliflet i Karnov, i kommentaren til grl § 19, som skriver at ”*det er ... uklart hvor langt bestemmelsen rekker i dag.*” Helset hevder det samme på s. 209.

Stortinget selv har heller ikke sett ut til å anse seg bundet til verken den ene eller andre tolkning av grl § 19. I forbindelse med vedtakelsen av ny aksjelov tok Storkomiteen (justiskomiteen), i Innst. O. Nr. 50 (1975-76), ikke uttrykkelig stilling til hvilke skranker bestemmelsen oppstiller. Noen år senere sluttet utenriks- og konstitusjonskomiteen seg som nevnt, i Innst. S. nr. 277 – 1976-77, til den tradisjonelle tolkningen fra innstillingen i 1957. Dette ble imidlertid begrunnet med hensynet til *”folkevalgt politisk ledelse av statens næringsvirksomhet”*, og Stortinget synes ikke å ha følt seg rettslig sett bundet av en slik tolkning.

### 10.3 Synet på § 19 i dagens Storting

En kan spørre seg om stortingsbehandlingen av petroleumsreformen i 2001 har medført noen endring eller avklaring av rettstilstanden med hensyn til tolkningen av grl § 19. Regjeringen synes i forarbeidene til dagens forvalterordning å ha lagt prerogativlæren til grunn ved tolkningen av grl § 19. Av de ekspertutredninger som følger som vedlegg til proposisjonen fremgår likevel et noe mer nyansert syn. På s. 258 i proposisjonen sies at en privatisering av Statoil *”antagelig”* vil innebære at den daværende forvalterordning ikke kan opprettholdes. Om grl § 19 sies videre på s. 260 at *”den forståelse av § 19 som tidligere har kommet til uttrykk kan neppe anses å være konstitusjonell sedvanerett, og tolkningen er derfor ikke bindende for Stortinget”*. Her vurderes ulike mulige forvaltermodeller for SDØE, men konklusjonen er at en ordning hvor SDØE forvaltes av en egen enhet som er underlagt regjeringen anses som mest hensiktsmessig. Blant annet fremheves Stortingets muligheter for kontroll særlig med beslutninger av store økonomiske konsekvenser. Det er med andre ord ikke først og fremst hensynet til regjeringens kompetanse som står i fokus, men hensynet til Stortingets styringsmuligheter og hva som politisk sett er ønskelig. Disse synspunktene er imidlertid ikke fremhevet i departementets utredninger.

Storkomiteen har i sin innstilling til St. prp. 36, bare så vidt kommentert forholdet til grunnloven.<sup>139</sup> Under punktet *”Fremtidig forvaltning av SDØE”* sies blant annet at en delprivatisering av Statoil innebærer at den daværende forvalterordningen *”må endres”*.

---

<sup>139</sup> Innst.S.nr.198 (2000-2001) *”Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE”*

Videre sies at ved vurderingen av ulike forvaltermodeller har ”Grunnlovens bestemmelser om statlig forretningsdrift og forvaltning av statlig eiendom stått helt sentralt.” Og endelig sies om valget av et statsaksjeselskap som forvalter av andelene at dette best vil kunne sikre ”at de hensyn som følger av Grunnlovens bestemmelser om statlig forretningsdrift ivaretas.” Uttalelsene kan synes noe motstridende, men viser at også stortingskomiteen har lagt vekt på at de hensyn grl § 19 bygger på må ivaretas, ikke nødvendigvis på hvilken rettslig tolkning av bestemmelsen som er den korrekte. I komiteens innstilling til selve lovforslaget om forvaltermodellen er forholdet til grunnloven overhodet ikke kommentert.<sup>140</sup>

Vi har dermed ingen sikre indikasjoner på hva dagens Storting mener om det rettslige spørsmålet. Riktignok må det sies at utformingen av dagens forvalterordning er i overensstemmelse med den tradisjonelle forståelsen av § 19 som prerogativ, men dette kan like gjerne begrunnes på andre måter. Det er for øvrig verdt å merke seg at regjeringen ikke foretar noen nærmere drøftelse av hvilke skranker grl § 19 innebærer, men nærmest ”tar det for gitt” at det er prerogativlæren som gjelder. Den tradisjonelle forståelsen av grl § 19 stemmer her svært godt med det som følger av de reelle og politiske hensyn. Det er derfor heller ikke nødvendig å fravike den tradisjonelle tolkningen eller å sette spørsmålet på spissen.

Etter min mening kan derfor ikke behandlingen og valgene knyttet til den nye forvalterordningen for SDØE-andelene sies å ha medført noen endelig avklaring av rettstilstanden med hensyn til hvilken tolkning som gjelder. Til syvende og sist vil det uansett være Stortinget selv som har det avgjørende ord med hensyn til tolkningen av bestemmelsen. Med tiden kan det tenkes at synet på grl § 19 og behovet for folkevalgt kontroll med forvaltningen av statens eiendommer endres. At dagens Storting ikke har gitt uttrykk for motforestillinger med hensyn til den tradisjonelle tolkning, at denne stemmer med de reelle hensyn og også er fulgt opp i praksis kan likevel innebære et nytt skritt i retning av en dannelsen av konstitusjonell sedvanerett for den tradisjonelle tolkningen av grl § 19.

---

<sup>140</sup> Innst.O.nr.70 (2000-2001) ”Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement)”

#### 10.4 Mulige løsninger for forvalterordningen uavhengig av § 19

På bakgrunn av redegjørelsen foran om forståelsen av grl § 19, er det mye som taler for at tolkningen av grl § 19 som et prerogativ ikke var noen absolutt skranke for Stortinget ved vurderingen av en ny forvalterordning for SDØE. Spørsmålet er da om myndighetene ved å fristille seg fra grl § 19 kunne etablert en bedre og mer fornuftig forvalterordning. Etter mitt syn er det tvilsomt om løsningen for forvalterordningen ville blitt en annen selv om en ikke hadde lagt den tradisjonelle tolkningen av § 19 til grunn. Årsakene til dette er for det første at det til grunn for forvalterordningen lå to sentrale premisser som det ikke var politisk vilje til å fravike. Det ene var at SDØE fremdeles skulle sikre en raus kontantstrøm til statskassen. Det andre var at man ikke ønsket et helt passivt eierskap uten mulighet for staten til å gripe inn og styre forvaltningen av andelene.<sup>141</sup> Det var derfor klart at andelene fremdeles skulle bli i statens eie og at staten skulle kunne bruke eierskapet som et aktivt virkemiddel til forretningsmessig innflytelse i petroleumsvirksomheten. Gitt disse premissene, er det vanskelig å tenke seg andre hensiktsmessige måter å organisere forvaltermodellen på, enn at andelene forvaltes av en enhet med mulighet for staten til å gripe inn i forvaltningen.

For det andre er det, uavhengig av grl § 19 og som vist foran i punkt 3.2.2, også en rekke faktiske forhold som legger rammene for mulige løsninger. Også andre rettsregler enn § 19 styrer valget, blant annet konsesjonsdirektivets bestemmelser om statlig deltakelse, skatte- og aksjelovgivningen, samt grunnlovens bestemmelser om økonomi (§ 75) og prinsippene for statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Og uansett hvilken tolkning av grl § 19 en skulle legge til grunn, kommer en neppe utenom at bestemmelsen nok krever at i det minste *Stortinget* beholder en viss kontroll med forvaltningen av statens eiendom, selv om den legges til organer uavhengig av *regjeringen*. Løpende kontroll med forretningsmessig virksomhet er imidlertid oppgaver som Stortinget selv må anses lite egnet til å utføre. Det mest praktiske er da at oppgavene overlates til et organ underordnet regjeringen. Konklusjonen er dermed at det ikke nødvendigvis er grl § 19 som har vært den avgjørende skranken ved

---

<sup>141</sup> Se utredningene i St. prp. 36 s. 61-65 om sentrale hensyn og elementer ved forvalterordningen og ulike ordninger som har vært vurdert, samt s. 258 flg.

utformingen av dagens forvaltermodell, og at den i grunntrekk neppe ville blitt særlig annerledes selv om Stortinget hadde fristilt seg fra den tradisjonelle rettslige tolkningen av bestemmelsen.

I kapittel 12 skal vi se nærmere på mulige forbedringer i forvaltermodellen innenfor rammene av statsaksjeselskapsformen og grl § 19.

### 10.5 Ekskurs: Forholdet mellom avsetningsordningen og § 19

Som vist har regjeringen og Stortinget i de to proposisjonene som ligger til grunn for den nye forvalterordningen (St. prp. 36 og Ot. prp. 48) lagt til grunn at grl § 19 krever at regjeringen skal kunne *oppnevne, kontrollere og instruere* den som sår for forvaltningen av statens eiendom. Det gis likevel ingen redegjørelse eller begrunnelse for at denne tolkningen er lagt til grunn. Generelt synes det som om den tradisjonelle læren og de tolkninger som følger av prerogativsynspunktet nærmest ukritisk er anvendt. Proposisjonenes anvendelse av grl § 19 synes også i flere henseender lite konsekvent. I tilknytning til drøftelsene av grl § 19 foran skal jeg her tillate meg et ekskurs som kan illustrere dette poenget.

Når det gjelder avsetningsordningen, hvor forholdet til grl § 19 kan anses som tvilsomt, er forholdet nemlig overhodet ikke drøftet i proposisjonene. En forutsetning for at det overhodet oppstår noen spørsmål om forholdet mellom avsetningsordningen og grl § 19, er at den petroleum som faller på SDØE-andelene er å anse som ”*Statens Eiendomme*” i bestemmelsens forstand. Som har sett i kapittel 5.1 er Petoro eier av den andel av petroleum som produseres og som faller på SDØE-andelene. Etter den tradisjonelle lære kan man ikke komme utenom grl § 19 ved å organisere noe som et aksjeselskap, og hele selskapet og dets aktiva må anses å være statens eiendom. Ut i fra dette syn skulle også den petroleum som faller på SDØE-andelene være ”*Statens Eiendomme*” etter grl § 19.

Det neste spørsmålet er hvorvidt salg av statens petroleum er en type forvaltning som omfattes av § 19. Ordlyden sier ”*anvendes og bestyres*”. I rettspraksis og i teorien er det lagt til grunn at salg av statens eiendom faller utenfor § 19 i den forstand at dette er noe regjeringen ikke kan beslutte på egen hånd, med mindre det er snakk om salg som et

naturlig ledd i forvaltningen av eiendommen.<sup>142</sup> Som eksempel på dette nevnes gjerne salg av tømmer fra statens skoger. Salg av petroleum kan antakelig her anses som en naturlig del av driften av SDØE-andelene og dermed som en del av ”anvendelsen og bestyrelsen” av statens eiendom. Etter prerogativlæren skulle heller ikke salg som faller inn under regjeringens kompetanse etter bestemmelsen kunne legges til organer som er uavhengige av regjeringen i strid med § 19. Med andre ord må regjeringen ha den nødvendige kontroll med og myndighet over det organ som forestår salget.

Ingen av disse synspunktene er uangripelige. Når en først legger den tradisjonelle tolkning til grunn, synes det likevel vanskelig å komme fra at avsetningen nok må være en oppgave som omfattes av grl § 19. Det er i alle fall ikke åpenbart at den ikke gjør det, og det er da påfallende at det i forarbeidene overhodet ikke er stilt spørsmål ved at Statoil fremdeles forestår avsetningen av SDØE- petroleumen. Ellers er det jo lagt til grunn at det ikke er tilstrekkelig i forhold til grl § 19 at staten sitter med flertall i forvalterselskapets generalforsamling. I delprivatiserte selskaper vil som nevnt ikke særreglene for statsaksjeselskaper gjelde, og i visse spørsmål er generalforsamlingens kompetanse begrenset. Dette var en del av begrunnelsen for at Statoil ikke lenger kunne forvalte SDØE-andelene.

For alle praktiske formål vil likevel regjeringen ha både instruksjons- og kontrollmyndighet overfor Statoil i avsetningsspørsmålene. Gjennom flertall i generalforsamlingen i selskapet kan regjeringen fremdeles instruere det om utførelsen av avsetningsoppgavene. Dette er også gjort gjennom avsetningsinstruksen. Gjennom avsetningsinstruksen er Statoil gitt en avgrenset forvaltningsoppgave, og i forhold til denne er generalforsamlingens kompetanse ikke begrenset. Beslutninger vedrørende avsetningen hører nemlig ikke inn under bedriftsforsamlingen, slik at generalforsamlingen her har full instruksjons- og overprøvingsrett. Det er som nevnt

---

<sup>142</sup> Rt 1916 s. 1249 gjaldt tvist om eiendomsretten til en del av Hardangervidda og blant annet hvorvidt den var gått over til noen av de omkringliggende kommuner. I forbindelse med vurderingen av departementets opptreden overfor kommunene, uttalte retten at departementet ikke kunne sies å ha oppgitt eiendomsretten til fjellstrekningen: *”En saadan opgivelse har aapenbart ligget ganske utenfor departementets hensigt, og til at avhænde en staten som eiendom tilhørende almenning vilde departementet ikke hat kompetense; jfr. grundlovens § 19[...]*” Jf også Andenæs, J. s. 233 og Opsahl s. 144.



også lagt til grunn at avsetningsinstruksen er en uttømmende instruks, slik at det ikke skal være behov for noe mer oppfølging, bortsett fra i form av kontroll med at instruksen overholdes. Dette skal som nevnt Petoro stå for. I forhold til kravene i grl § 19 om instruksjon og kontroll, kan nok derfor ordningen forsvares.

Den eneste kompetansen regjeringen ikke vil ha i forhold til Statoil, er kompetansen til å oppnevne selskapets styre, jf asal § 6-37 (1). Som vist legger proposisjonene til grunn at dette er en del av den kompetansen grl § 19 krever at regjeringen har. Ut i fra dette syn skulle således avsetningsordningen være i strid med grl § 19. Det samme vil for så vidt gjelde bruk av eksterne forretningsførere til å forvalte andeler i enkelte interessentskap på vegne av Petoro, jf petrl § 11-6 (2). Gjennom avtaler kan Petoro sikres rett til å instruere og kontrollere forretningsføernes utførelse av forvaltningsoppgavene, slik at grl § 19 ikke går for nær på dette punkt. Men rett til å utnevne et flertall av forretningsførerens styre vil verken Petoro eller regjeringen ha.

Etter min mening er kravet om at regjeringen skal kunne oppnevne et flertall av medlemmene i styret eller det ledende organ hos den som står for forvaltningen av statens eiendom, svakt begrunnet. Kravet dukker opp bl.a. i Ot. prp. nr. 19 (1976-77) s. 80, uten nærmere redegjørelse. Opsahl kritiserer da også dette synspunktet i sin redegjørelse på s. 311 i denne proposisjonen. Han sier blant annet følgende: *"Det kan knapt være sterk reell grunn til å se utnevningsrett, mer enn besiddelse, som en uunnværlig side av å våke over forvaltningen."* Et slikt syn ville dessuten medføre et fullstendig forbud mot at deler av forvaltningen av statens eiendommer settes ut på oppdrag til private parter, slik det blant annet er tenkt gjort gjennom forretningsføreravtalene. I det minste måtte en da si at kravet bare gjelder overfor det organ som har hovedansvar for forvaltningen. Dette leder imidlertid over i vanskelige grensdragninger med hensyn til hvor stor del av forvalteroppgavene som eventuelt kan overføres til private parter. Alternativt kunne en si at kravet fremdeles er oppfylt ved at regjeringen har kontroll med hvilken enhet som får slike oppdrag, og at regjeringen fritt kan tilbakekalle slike oppdrag. Et slikt synspunkt kunne da også forsvare både avsetningsordningen og bruken av forretningsførere i forhold til dette kravet. Noe slikt er imidlertid ikke drøftet i proposisjonene.

Når det gjelder avsetningsordningen, er dessuten muligheten til å frata Statoil oppgavene og legge de til et annet selskap egentlig bare en teoretisk mulighet,

siden avsetningsordningen som nevnt bygger på teorien om en økonomisk enhet, og den som avsetter dermed også må være helt eller delvis eid av staten. Den eneste andre mulighet per i dag er i så fall å la Petoro selv stå for avsetningen. Dette ville bryte med forutsetningen om at Petoro ikke skal være et tradisjonelt oljeselskap.

Når proposisjonene er tause om disse spørsmålene, er det vanskelig å trekke noen konklusjoner om hva lovgiver har ment om dem, og svaret på hvorfor disse spørsmålene ikke er drøftet blir bare spekulasjoner. Dette viser likevel at den strenge tolkning av grl § 19 som er lagt til grunn synes noe tungvint og kunstig, spesielt når den ikke anvendes konsekvent. Det ville vært langt ryddigere og enklere for lovgiver å helt åpent si at dagens forvalterordning er valgt av reelle, politiske grunner, men slik at hensynene grl § 19 representerer er ivaretatt så langt det har vært mulig. Det er ikke nødvendig å anse grl § 19 som noen absolutt skranke for Stortingets organisasjonsmyndighet for å begrunne ordningen.

## **11 Særlige problemer i forhold til andre rettsregler**

Den juridiske konstruksjonen Petoro er som vi har sett unik og lar seg ikke putte i noen bestemt juridisk bås. Det er en spesialtilpasset modell med mange sære reguleringer vi ikke finner igjen noe annet sted. Det kan blant annet synes uklart om det egentlig er staten som opptrer eller et selvstendig subjekt, når eierbeføyelsene knyttet til SDØE-andelene er delt mellom staten og Petoro. Dette medfører enkelte problemer og pussige virkninger når Petoro skal opptre og fungere i rettssystemet ellers. Jeg skal ikke her gå inn på noen uttømmende drøftelse av alle spørsmål som kan oppstå, men bare nevne noen eksempler for å illustrere poenget.

Som eksempel kan nevnes spørsmålet om krav mot Petoro kan tvangsfullbyrdes. Petrol § 11-3 (2) unntar selskapet fra reglene om konkurs og gjeldsforhandling, men reglene om tvangsfullbyrdelse i tvangsfullbyrdesloven av 1992 skulle således gjelde på vanlig måte. Tvangsfullbyrdesloven § 1-2 sier likevel at krav mot staten verken kan tvangsfullbyrdes eller sikres etter reglene om arrest. Etter forarbeidene til tvangsfullbyrdesloven § 1-2 er det klart at bestemmelsen ikke retter seg mot statlig virksomhet som er skilt ut som egne rettssubjekter, som for eksempel aksjeselskaper.

Forvaltningsbedrifter er likevel omfattet av forbudet, fordi i slike virksomheter er ”*staten er ansvarlig for gjelden, og virksomheten er i sine disposisjoner avhengig av bevillinger fra Stortinget.*”<sup>143</sup> Dersom krav mot Petoro kan tvangsfullbyrdes, innebærer bestemmelsen i petrl § 11-3 om statens ansvar for selskapets forpliktelser i realiteten at det er et krav mot staten som tvangsfullbyrdes. Selv om Petoro i utgangspunktet faller utenfor forbudet fordi det er organisert som et eget rettssubjekt, kan den siterte uttalelsen fra forarbeidene tilsi at også Petoro bør være omfattet. Jeg kan ikke se at forarbeidene til forvaltermodellen sier noe om spørsmålet, og antakelig har en ikke tenkt på dette som et problem. I praksis vil det også sjelden være aktuelt med tvangsfullbyrdelse mot Petoro fordi staten alltid vil bøye seg for dom avsagt av en kompetent norsk domstol og lignende tvangsgrunnlag. Spørsmålet kan imidlertid bli aktuelt dersom det rettes krav mot Petoro som bestrides, og kreditor begjærer sikring av kravet ved arrest. Retten vil da måtte ta stilling til hvorvidt kravet må avvises under henvisning til tvangsfullbyrdesloven § 1-2.

Et annet interessant spørsmål er hvem som vil ha søksmålskompetanse etter tvistemålsloven<sup>144</sup> til å ta ut søksmål i sak knyttet til SDØE-andelene. At Petoro har partsevne er ikke tvilsomt, og det bør heller ikke være tvilsomt at Petoro kan saksøke og saksøkes i søksmål som direkte angår selskapet selv, for eksempel i tvist om ansettelsesforhold med en ansatt i selskapet. Men hva med søksmål som angår SDØE-andelene eller selskapets rolle som forvalter av andelene? Her oppstår problemer fordi Petoro bare er forvalter av andelene, men ikke eier dem. Bestemmelsen i petrl § 11-3 (1) om at ”*krav mot staten skal rettes til selskapet*” kan tyde på at Petoro i alle fall kan stå som *saksøkt* for krav som knytter seg til SDØE-andelene. Men hva med den motsatte situasjon? For eksempel kan en tenke seg at andelseierne i et eller flere interessentskap reiser erstatningssøksmål mot en leverandør av varer eller tjenester som påstås å ha misligholdt kontrakten, eller på annet grunnlag å være erstatningsansvarlig overfor deltakerne. Umiddelbart vil en da tenke seg at Petoro, i egenskap av å være deltaker og part i samarbeidsavtalen, på linje med de øvrige deltakerne vil ha rettslig interesse i samsvar med tvistemålsloven § 54 til å reise slikt søksmål. Samtidig er det klart at den

---

<sup>143</sup> Ot. prp. nr. 65 (1990-1991) ”Om lov om tvangsfullbyrding og midlertidig sikring” i kommentaren til § 1-2.

<sup>144</sup> Lov om rettergangsmåten for tvistemål 13. august 1915 nr. 6, se særlig §§ 53 og 54.

reelle, økonomiske interesse knyttet til et slikt søksmål vil tilkomme staten. Et eventuelt erstatningsbeløp vil jo tilkomme staten i medhold av petrl § 11-2 (3). Her kan det godt tenkes ulike løsninger alt etter som hvilket grunnlag kravet bygger på. Er det snakk om erstatning i kontrakt, vil antakelig Petoro, som kontraktspart, anses å ha rettslig interesse slik tvistemålsloven § 54 krever. Gjelder det erstatning utenfor kontrakt, kan spørsmålet være mer tvilsomt.

I rettspraksis og prosessrettslig teori har det utkrystallisert seg et prinsipp om at det ved erstatningssøksmål utenfor kontrakt må være samsvar mellom søksmålskompetansen og den materielle rett eller plikt.<sup>145</sup> Det er derfor kreditor etter kravet som kan reise søksmål, og kreditor for erstatningskrav utenfor kontrakt vil være den som har lidd tap på grunn av den erstatningsbetingende handling. Selv om Petoro formelt er rettighetshaver, er det reelt staten som vil ha lidd et tap. Svaret på om Petoro her vil ha tilstrekkelig rettslig interesse er ikke åpenbart. Antakelig vil domstolene, under henvisning til at Petoro er rettighetshaver og også utad fremstår som eier av andelene, komme til at det også er Petoro som vil være rette saksøker. I rettspraksis om søksmål reist av aksjonærer for krav som tilkommer aksjeselskapet har disse blitt avvist under henvisning til at disse ikke kunne anses å ha rettslig interesse i slikt søksmål selv om det reelt var aksjonærene som hadde den økonomiske interesse av søksmålet.<sup>146</sup> Dette kan tilsi at staten her ikke ville blitt akseptert som saksøker fordi det ikke er staten som er rettighetshaver eller part i interessentskapet. Fordi konstruksjonen med Petoro er så unik, har vi likevel ingen avgjørende prejudikater som kan bidra til en løsning, og fornuftige argumenter finnes i begge retninger.

---

<sup>145</sup> Se blant annet Rt 1989 s. 338 som gjaldt fullmaktsforhold, se også Rt 1994 s. 524 og flere henvisninger i Karnov i noten til § 54.

<sup>146</sup> Se Rt 1990 s. 1203 og Rt 1993 s. 20.

## 12 Avsluttende kommentarer

### 12.1 Vurdering av dagens forvaltermodell

I dette avsluttende kapittelet skal jeg søke å samle de funn jeg har gjort gjennom avhandlingen i en vurdering av dagens forvaltermodell opp mot de målsettingene som lå til grunn for etableringen av Petoro. Bakgrunnen for opprettelsen av Petoro var som vi så i del I, ønsket om å frigjøre SDØE fra Statoil, men samtidig å beholde en forvaltermodell mest mulig lik den tidligere ordningen. De sentrale premissene som skulle videreføres, var at forvaltningen av andelene skulle skje gjennom en forretningsmessig aktør, men under hensyntaken til kravene i grl § 19 om regjeringens overordnede rolle og kontrollmuligheter overfor forvalteren. Statsaksjeselskapsformen ble valgt fordi dette ble ansett som den modell som best kunne ivareta ønsket om et prinsipielt skille mellom statens forretningsdrift og forvaltningsmyndighet, og som skapte en mest mulig ryddig modell med hensyn til styringsstruktur. Spørsmålet er om en med dagens forvalterordning oppfyller disse premissene.

Det er flere forhold som vanskeliggjør et klart skille mellom statens forretningsdrift og forvaltningsmyndighet. Vi har i del II og III sett hvordan dagens regelverk etablerer en forvalterordning med Petoro som en forretningsmessig, aktiv aktør innen virksomheten. Samtidig er det lagt til grunn at grl § 19 krever at regjeringen må ha den overordnede kontroll med forvaltningen av SDØE-andelene. Selv om Petoros formål er spesialisert, vil regjering og departement under utøvelsen av sin kompetanse i medhold av petroleumsloven forfølge flere andre formål. Når statens roller og interesser som forretningsaktør og myndighetsutøver møtes i regjering/departement, vanskeliggjør dette et fullstendig skille mellom de to rollene og interessene. Som vi har sett i kapittel 10, taler gode grunner for at det ikke var nødvendig å anse grl § 19 som en absolutt skranke for organiseringen av en ny forvaltermodell. Likevel er det antakelig mest hensiktsmessig med en ordning hvor andelene forvaltes av en enhet underordnet regjeringen.

Når ordningen først er slik at regjeringen og departementet skal ha den overordnede kontroll med forvaltningen av andelene, var målet å etablere en struktur som skaper en så ryddig arbeidsdeling som mulig mellom myndighetene og Petoro. I forarbeidene til ordningen er fokus lagt på at styring av Petoro skal skje gjennom selskapets

generalforsamling som det forretningsmessige organ. I tillegg til styringen gjennom generalforsamlingen, kommer imidlertid flere andre styringskanaler som reelt gir staten langt større innflytelse overfor Petoro enn statsaksjeselskapsformen skulle tilsi. Dette bidrar til at skillet mellom statens forretningsdrift og myndighetsutøvelse blir mindre klart. Det er særlig bevilgningssystemet som skaper problemer i denne sammenhengen.

Bevilgningssystemet gir som vi har sett staten en betydningsfull styringskanal overfor Petoro. Både formelt gjennom tildelingsbrevet, og mer uformelt gjennom budsjettforberedelsen og styringsdialogen, kan staten instruere og påvirke selskapets beslutninger og handlinger. Denne muligheten for å styre selskapet gjør at behovet for instruksjon gjennom generalforsamlingen reduseres. Det kan kanskje hevdes at den reelle styrings- og informasjonskanalen mellom departementet og Petoro faktisk er bevilgningssystemet. Forarbeidenes fokus på at Petoro skal styres gjennom generalforsamlingen som det forretningsmessige organ, og begrunnelsen for å velge aksjeselskapsformen, synes dermed noe feilslått. Styringen gjennom bevilgningssystemet synes reelt å innebære at Petoro ikke har noe større frihet eller selvstendighet til å disponere over midler og aktiva enn forvaltningsbedrifter som er en del av staten, jf foran i punkt 7.3.2. Når det gjelder styringsstruktur fremstår Petoro på mange måter som en mellomting mellom aksjeselskap og forvaltningsorgan.

Etter min mening kunne det på denne bakgrunn vært en fordel å helt fjerne bevilgningsmyndigheten til drift av Petoro AS. At selskapet ikke fritt disponerer egne midler, hemmer det på mange måter i å utvikle seg på linje med alminnelige selskaper. Det bør for eksempel vurderes hvorvidt utgiftene til drift av selskapet i stedet kan dekkes ved at staten på vanlig måte yter vederlag til selskapet for de tjenester det leverer. Er det ønskelig eller behov for å begrense selskapets størrelse eller aktiviteter, kan dette gjøres gjennom instruksjer i generalforsamling. Dette vil etter min mening bedre kunne ivareta de hensynene en har ønsket å tilgodese med reformen. Blant annet ville dette innebære at en kom nærmere den styringsmodellen en tidligere hadde overfor Statoil. Som vi har sett, var det en målsetting ved reformen å videreføre denne i størst mulig grad. Når staten overfor Petoro også står for bevilgningene til selskapet, knyttes i realiteten Petoro mye tettere til staten enn hva som var tilfellet for Statoil, og det legges strengere rammer for selskapets virksomhet. En fjerning av bevilgningsmyndigheten overfor Petoro ville muligens også kunne gi selskapet større forretningsmessig frihet. I

tillegg ville dette begrense styringen av selskapet til den styringsform som ellers er vanlig for aksjeselskaper, noe som vil være mer i overensstemmelse med begrunnelsen for valget av aksjeselskapsformen.

Selv om en beholder bevilgningsmyndigheten overfor Petoro AS, er det problematisk at regelverket ikke er utformet med tanke på styring av statsaksjeselskaper. I hvilken grad Petoro omfattes av regelverket som mottaker av tilskudd til Petoro AS, synes uklart. Det bør vurderes om ikke regelverket kan klargjøres på dette punkt, og om det eventuelt kan gis klarere regler om hvilken form og i hvilket omfang departementet kan og bør styre selskapets beslutninger og handlinger gjennom bevilgningssystemet.

I tillegg kommer at både foreleggelsesplikten og instruks hjemmelen i petrl § 11-10 (1) skaper tvil og uklarhet om hvilken rolle departementet til enhver tid opptre i overfor Petoro. Det er vanskelig å skille området for instruks i medhold av kompetansen som eier og som forvaltningsmyndighet. Instruks hjemmelen i petrl § 11-10 (1) spesielt ser ut til å blande rollene. Og foreleggelsesplikten i petrl § 11-7 er jo etablert nettopp for å muliggjøre overprøving av selskapets beslutninger der viktige politiske hensyn spiller inn. Overfor omverdenen vil det kunne være vanskelig å oppfatte hvorvidt departementet som representant for staten i ethvert tilfelle opptre i den ene eller andre rollen, med den risiko dette medfører for svekket legitimitet og sammenblanding av interesser, jf over i punkt 6.3. Dette vil nok også vanskelig kunne unngås så lenge det er ett og samme departement som opptre i begge roller overfor selskapet.

Som jeg har vært inne på tidligere, fremmet regjeringen i eierskapsmeldingen våren 2002 forslag om en opprydding i det statlige eierskapet.<sup>147</sup> En av tankene var å samle statens eierinteresser i ett departement, Nærings- og handelsdepartementet, for å unngå at samme departement sitter i rollen som eier og som myndighetsutøver overfor statlige virksomheter.<sup>148</sup> Ut i fra denne tankegangen ville det være en fordel å splitte rollene knyttet til Petoro mellom to departementer. Dersom oppgavene knyttet til eierskapet av aksjene i Petoro ble flyttet til Nærings- og handelsdepartementet, ville OED, som står for myndighetsutøvelsen innen sektoren, ikke også sitte som selskapets

---

<sup>147</sup> St. meld. nr. 22 (2001-2002).

<sup>148</sup> Op. cit. pkt 1.2.4.

generalforsamling. Hvis en samtidig fjernet bevilgningene til Petoro AS, ville det departement som forvaltet aksjene ikke samtidig ha noen andre roller overfor selskapet. En slik deling av oppgavene mellom to departementer ville muliggjøre et klarere skille mellom styringen av Petoro som selskap og av forvaltningen av andelene. Departementets rolle som generalforsamling ville da kunne begrenses til styring av selskapet, mens OED som oppdragsgiver ville ivareta hensynene knyttet til SDØE gjennom instrukser overfor selskapet. Dette ville i større grad kunne bidra til at generalforsamlingen også reelt ble et rent forretningsmessig organ.

Ved en eventuell oppsplitting av rollene mellom to departementer, må imidlertid dagens instruks hjemmel i § 11-10 endres, slik at det klarere skilles mellom områdene for instrukser. Med den overlappingen som er i dag, kan en risikere motstridende instrukser gjennom generalforsamlingen og i medhold av § 11-10. I tillegg bør det vurderes om det departement som ivaretar andelene skal gis hjemmel til individuelle instrukser overfor Petoro om forvaltningen av andelene. Forholdet mellom Petoro og departementet som er oppdragsgiver, kan eventuelt bygge på samme prinsipper som avtalene mellom Petoro og forretningsførerene. Ved en slik ordning kunne en også vurdere å sløyfe foreleggelsesplikten overfor generalforsamlingen, og heller etablere tilsvarende regler for saker der politiske hensyn kommer på spissen overfor det departement som forvalter andelene. Da ville det være tydeligere at generalforsamlingen er et rent forretningsmessig organ, mens de politiske hensynene ivaretas av staten som oppdragsgiver gjennom andre kanaler.

Avsetningsordningen og EU/EØS-reglene hindrer imidlertid antakelig at kompetansen som eier av Petoro og som eier av Statoil legges til ulike departementer, fordi den økonomiske enheten de danner bør foreligge på et lavest mulig nivå, jf over i punkt 5.5.2. I tilfelle må ansvaret for eieroppfølgingen også i Statoil overflyttes. Det kan også hevdes at det til en viss grad vil være en fordel at rollene ikke er splittet, fordi det saklige området for de to interessene i stor grad faller sammen, og styring gjennom ett og samme departement, i dette tilfellet fagdepartementet, da kan skje mer enhetlig.

Når en med dagens ordning på denne måten har valgt å samle aksjeeier- og andelseierrollen i ett og samme departement, må imidlertid det mest hensiktsmessige også være at instrukser begrenses til en og samme kanal. Instruks hjemmelen i



§ 11-10 (1) kan etter min mening med god grunn fjernes. Når det er samme departement som ivaretar aksjene og andelene, er hjemmelen unødvendig, og skaper rot i styringsstrukturen. Det er også grunn til å klargjøre regelverket overfor Petoro på flere områder, blant annet hvorvidt instruksjer og tildelingsbrev overfor selskapet omfattes av forvaltningslovens saksbehandlingsregler om vedtak. Slik systemet i dag fremstår, synes det unødig komplisert og ikke tilstrekkelig gjennomtenkt.

## 12.2 Karakteristikk av Petoro

På bakgrunn av det vi har sett foran i del II og III, kan dagens forvaltermodeell synes komplisert og vanskelig tilgjengelig, og det er ikke så lett å få tak på hva den egentlig innebærer. Petoro har også mange særtrekk som gjør at det skiller seg både fra andre statsaksjeselskaper, og fra de øvrige aktørene i petroleumsvirksomheten. Det er derfor ikke helt enkelt å fastslå hva som er Petoros overordnede rolle i virksomheten.

Når staten oppretter, deltar i eller gir oppgaver til enheter utenfor det alminnelige forvaltningshierarkiet for å ivareta bestemte funksjoner, er det gjerne tre ulike roller slike enheter kan tenkes å opptre i. For det første som forvaltningsmyndighet, slik for eksempel fiskesalgslagene etter råfiskloven opptre når de etter loven nedlegger midlertidig forbud mot og dirigerer fangster.<sup>149</sup> For det andre eier staten selskaper som er rene næringsdrivende, slik som for eksempel cateringselskapet Grødegaard AS (som staten nå har besluttet å selge seg ut av, jf St. meld. nr. 22 (2001-2002) kapittel 7.5). For det tredje som tjenesteytere, slik for eksempel universitetene og helseforetakene yter tjenester til befolkningen, for så vidt uten noe økonomisk formål. Det er ikke nødvendigvis alltid noe klart skille mellom disse rollene, og en enhet kan godt tenkes å fungere i flere roller kombinert.<sup>150</sup> Det har ingen umiddelbar rettslig betydning hvilken av disse rollene en enhet kategoriseres inn under, men å identifisere rollen(e) til enheten kan gjøre det lettere å forstå dens funksjoner og oppgaver.<sup>151</sup> Vi skal derfor her til slutt se litt på hvilken av disse rollene Petoro kan sies å opptre i.

---

<sup>149</sup> Lov om omsetning av råfisk 14. desember 1951 nr. 3.

<sup>150</sup> Se eksempler i [Eckhoff/Smith](#) s. 7-8.

<sup>151</sup> For enheter som driver myndighetsutøvelse vil imidlertid forvaltningsloven komme til anvendelse, jf § 1.

Utad skal Petoro, for de fleste praktiske formål, være en partner og deltaker i interessentskapene på sokkelen på linje med øvrige aktører, med formål å maksimalisere verdien av sin portefølje. Men Petoro passer ikke entydig inn i rollen som forretningsmessig næringsdrivende. Petoro skiller seg ved at dets oppgaver er svært begrensede. Selskapet skal ikke være en markedsaktør eller tjene egne penger gjennom salg. Og i samarbeidsavtalen finnes, som vi har sett i del II, særlige bestemmelser om stemmerett for Petoro som markerer at selskapet ikke er et alminnelig oljeselskap. Petoro skiller seg også fra andre statsselskaper som driver næringsvirksomhet ved at reguleringen av selskapet er helt unik. Ingen andre selskaper har lignende regulering av selskapsorganenes oppgaver og plikter som Petoro. Petoro er også så vidt jeg kan se det eneste aksjeselskapet som er omfattet av statens økonomistyringssystem i samme omfang som alminnelige forvaltningsorganer, som også ellers er fullt ut underlagt regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet. Selv om Petoro dermed har økonomireguleringen til felles med slike organer, skal det som vi har sett ikke drive myndighetsutøvelse og kan ikke anses som et ”forvaltningsorgan” i forvaltningslovens forstand. Selskapet faller slik litt utenfor både det som karakteriserer forretningsvirksomheten og forvaltningsmyndigheten på området.

I lovverket og ellers om Petoro er begrepet ”forvalterselskap” bevisst brukt, og ikke ”forvaltningsselskap”. Dette er gjort nettopp for å ikke skape assosiasjoner til alminnelige forvaltningsorganer eller offentlig myndighetsutøvelse. Begrepet ”forvalterselskap” viser til at Petoro skal forvalte verdier på vegne av staten. Petoro er en verdiforvalter og yter tjenester for staten.<sup>152</sup> Tidligere har jeg sammenlignet Petoro med et fondsforvalter- selskap. Som juridisk konstruksjon er det å være forvalter et fullmaktsforhold. Det som særtegnar alminnelige fullmaktsforhold, er at fullmektigen opptrer på vegne av fullmaktsgiveren, og i *fullmaktsgiverens navn*. Fullmektigen selv står helt utenfor eventuelle avtaler han knytter på vegne av fullmaktsgiveren, og det er sistnevnte som blir part i avtalen, ikke fullmektigen.<sup>153</sup> Som vi har sett er det i forholdet mellom Petoro og staten slik at Petoro opptrer i *eget navn*, og er den som blir part i de avtaler selskapet inngår.

---

<sup>152</sup> De tjenester Petoro yter staten er blant annet underlagt momspåskatt, og i tildelingsbrevet til Petoro for 2003, punkt 3.3, er det presisert at bevilgningene til selskapet omfatter merverdiavgift.

<sup>153</sup> Se Hov s. 325-327.

Således ligner forholdet mellom staten og Petoro mer på et kommisjonsforhold, jf kommisjonsloven § 4 (1). Her fremgår at en kommisjonær selger eller kjøper varer i eget navn, men for annens regning. Selv om Petoro ikke selger og kjøper varer i den forstand loven sikter til, er kjernen i forholdet mellom staten og Petoro at Petoro forestår forvaltningen av SDØE-andelene for statens regning, men i eget navn. At kommisjonæren – her Petoro – opptrer i eget navn, innebærer at han får samme rettigheter og plikter overfor sine medkontraahenter som om han selv var eier på vanlig måte, men at den økonomiske risiko ved avtalen til syvende og sist påhviler kommittenten – her staten.<sup>154</sup> Antakelig er det derfor mest treffende å sammenligne det interne forholdet mellom Petoro og staten med kommisjons-instituttet.

I forholdet mellom Petoro og staten kan Petoro dermed best karakteriseres som en tjenesteyter, en verdiforvalter. Petoro er likevel ingen offentlig eller allmenn tjenesteyter på linje med sykehus og universiteter, fordi Petoro kun utfører tjenester for staten. Karakteristikken ”tjenesteyter” passer derfor ikke så godt utad og overfor de andre aktørene i virksomheten. I dette forholdet mener jeg det mest passende, til tross for enkelte forskjeller, er å se på Petoro som en alminnelig forretningsmessig aktør på linje med de øvrige deltakerne. Selskapet skal delta i samarbeidet i interessentskapene og være en ”*aktiv partner*” som gjennom helhetsvurderinger skal bidra til økt verdiskapning.<sup>155</sup> Gjennom Petoro kombineres slik statens to sentrale behov når det gjelder eierandelene på sokkelen: Petoro fungerer både som en forlenget arm for statens interesser og som en forretningsmessig aktør. Petoro er både partner og verdiforvalter.

Denne dualiteten i Petoros roller og relasjoner er etter min mening sentral for å kunne vurdere og forstå selskapet. Som nevnt over er det ikke uvanlig at en enhet opptrer i flere roller slik Petoro gjør, og det behøver heller ikke å innebære noen ulempe eller svekkelse av enhetens legitimitet verken i den ene eller andre rollen. For Petoro sin del har de to rollene noe ulikt fokus og målsettinger. Som partner skal Petoro utlukkende ta forretningsmessige hensyn, men internt overfor staten må selskapet som vi har sett hele tiden være oppdatert om den politikk som føres på området, og kan være nødt til å ta

---

<sup>154</sup> Hov s. 366.

<sup>155</sup> Jf beskrivelsen av selskapets hovedoppgaver i tildelingsbrevet for 2003 punkt 4.

hensyn som er videre eller faller utenfor de rent forretningsmessige hensynene. Dette kan tenkes å medføre en noe mer komplisert målstruktur for Petoro enn for øvrige selskaper. Det gjenstår å se hvorvidt dette på sikt kan få betydning for selskapets effektivitet og måloppnåelse.

## FORKORTELSER

asal	Almennaksjeloven, Lov om allmennaksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 45
asl	Aksjeloven, Lov om aksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 44
fvl	Forvaltningsloven, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967
grl	Grunnloven, Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814
OED	Olje- og energidepartementet
Ot. prp. 48	Ot. prp. nr. 48 (2000-2001) Om lov om endring I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement)
petrl	Petroleumsloven, Lov om petroleumsvirksomhet 29. november 1996 nr. 72
SDØE	Statens direkte økonomiske engasjement
statsbudsjettet 2003	Statsbudsjettet med folketrygden for 2003, Saldert budsjett vedtatt i Stortinget høsten 2002
St. prp. 36	St. prp. nr. 36 (2000-2001) Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE

## KILDER

### Lover

- Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814, *Grunnloven*
- Lov om rettergangsmåten for tvistemål 13. august 1915 nr. 6, *Tvistemålsloven*
- Lov om kommisjon 30. juni 1916 nr. 1, *Kommisjonsloven*
- Lov om omsetning av råfisk 14. desember 1951 nr. 3, *Råfiskloven*

- Lov om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster 21. juni 1963
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967, *Forvaltningsloven*
- Lov om verdipapirfond av 12. juni 1981 nr. 52, *Verdipapirfondloven*
- Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring 26. juni 1992 nr. 86, *Tvangsfullbyrdelsesloven*
- Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. 27. november 1992 nr. 109
- Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet 11. juni 1993 nr. 65, *Konkurranseloven*
- Lov om petroleumsvirksomhet 29. november 1996 nr. 72, *Petroleumsloven*
- Lov om aksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 44, *Aksjeloven*
- Lov om allmennaksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 45, *Allmennaksjeloven*
- Lov om skatt av formue og inntekt 26. mars 1999 nr. 14, *Skatteloven*

### Rettsavgjørelser

Rt 1916 s. 1249

Rt 1976 s. 1 (Kløftadommen)

Rt 1989 s. 338

Rt 1990 s. 1203

Rt 1993 s. 20.

Rt 1994 s. 524

### Storingsvedtak

- Bevilgningsreglementet, Stortingets vedtak 19. november 1959 med senere endringer
- Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer m.v. organisert ved særskilt lov, Stortingets vedtak 27. mai 1977
- Statsbudsjettet med folketrygden for 2003, Saldert budsjett vedtatt i Stortinget høsten 2002 ("Blå bok") [online] Tilgang: <http://www.stortinget.no/budved/2003/tallvedtak-2003.pdf> [sitert 17. mars 2003].

### Vedtak m.v. fra regjering og departementer

- Resolusjon om norsk statshøyhet over visse undersjøiske områder, kongelig resolusjon 31. mai 1963
- Forskrift om unntak fra og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak 16. desember 1977 nr 15
- Økonomireglement for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996
- Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996, [online] Tilgang: [http://www.odin.dep.no/fin/norsk/Statlig\\_ekonomistyring/regelverk/okonomiregelverket/index-b-n-a.html](http://www.odin.dep.no/fin/norsk/Statlig_ekonomistyring/regelverk/okonomiregelverket/index-b-n-a.html)
- Forskrift om petroleumsregisteret 19. juni 1997 nr. 618
- Hovedinstruks for økonomiforvaltningen av SDØE i Petoro, fastsatt av Olje- og energidepartementet 01. oktober 2002
- Forskrift om endring i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet 20. desember 2002 [online] Tilgang: <http://odin.dep.no/archive/oedvedlegg/01/02/kgfre054.pdf>
- Tildelingsbrev for 2003 til Petoro AS, fra Olje- og energidepartementet

### Forarbeider og andre offentlige dokumenter

Innst. S. nr 169 – 1957	Innstilling fra spesialkomitéen om ”Innstillingen fra Statsselskapskommisjonen av 1953.”
Ot.prp.nr.38 (1964-1965)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
St. prp. nr. 63 (1970-71)	Om kjøp av aksjer i Norsk Hydro AS
Innst. S. nr. 294 (1970-71)	Innstilling fra den forsterkede industrikomité om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.
Ot. prp. nr. 7 (1971-72)	Om lov om endringer i lov av 6. juli 1957 om aksjeselskaper
Ot. prp. nr. 19 (1974-75)	Om lov om aksjeselskaper
Innst. S. nr 277 (1976-77)	Om Stortingets kontroll med forvaltningen

NOU 1983:16	Organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten
St. meld. nr. 73 (1983-84)	Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten
Ot. prp. nr. 65 (1990-1991)	Om lov om tvangsfullbyrding og midlertidig sikring
St. meld. nr. 21 (1991-92)	Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1992
Ot. prp. nr. 43 (1995-1996)	Om lov om petroleumsvirksomhet
NOU 1996:3	Ny aksjelovgivning
Ot. prp. nr. 23 (1996-1997)	Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)
St. meld. nr. 39 (1999-2000)	Olje- og gassvirksomheten
St. prp. nr. 36 (2000-2001)	Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE
Innst. S. nr. 198 (2000-2001)	”Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE”
Ot. prp. nr. 48 (2000-2001)	Om lov om endring I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement)
Innst. O. nr. 70 (2000-2001)	”Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement)”
St. meld. nr. 22 (2001-2002)	Et mindre og bedre statlig eierskap
St. meld. nr. 38 (2001-2002)	Om olje- og gassvirksomheten
St.prp. nr. 1 (2002-2003)	For budsjetterterminen 2003 Utgiftskapitler: 1800-1830, 2440-2443 og 2490, Inntektskapitler: 4810-4860, 5440, 5490, 5608, 5680 og 5685, fra OED
St.prp. nr. 1 (2002-2003)	Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterterminen 1. januar - 31. desember 2003 (”Gul bok”)



## Andre dokumenter

- Avsetningsinstruks for Statoil ASA, vedtatt på Statoil ASAs generalforsamling den 25. mai 2001, med virkning fra 17. juni 2001
- Europaparlamentets og rådets direktiv 94/22/EF av 30. mai 1994 om vilkårene for tildeling og bruk av tillatelser til å drive leting etter og utvinning av hydrokarbon
- Kommentar til økonomireglementet [online] Tilgang:  
[http://www.odin.dep.no/fin/norsk/Statlig\\_okonomistyring/regelverk/okonomiregelverket/index-b-n-a.html](http://www.odin.dep.no/fin/norsk/Statlig_okonomistyring/regelverk/okonomiregelverket/index-b-n-a.html) [sitert 18. mars 2003].
- Samarbeidsavtale for petroleumsvirksomhet, standard samarbeidsavtale for 17. konsesjonsrunde
- Utvinningstillatelse for petroleumsvirksomhet, utkast for tillatelser under 17. konsesjonsrunde
- Vedtekter for Petoro AS

## Litteratur

- Andenæs, J. Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. – 8. utg. – Oslo, 1998. – ISBN 82-518-3647-6
- Andenæs, M. Andenæs, Mads Henry. *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper*. – Oslo, 1998. – ISBN 82-91064-12-1
- Arnesen 1987 Arnesen, Finn. *Samarbeid om petroleumsvirksomhet. En kommentar til den nye samarbeidsavtalen*. I: Marlus nr. 145, Oslo, 1987.
- Arnesen 1996 Arnesen, Finn. *Statlig styring og EØS-rettslige skranker*. – Oslo, 1996. – ISBN 82-00-22734-0
- Bryde Bryde, Arild. *Offentlig eierskap – et virkemiddel for framtiden?* Arild Bryde, Kristen Sollesnes og Vidar O. Steine. – Oslo, 1997.
- Eckhoff Eckhoff, Torstein. *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. – Oslo, 1983. – ISBN 82-518-1783-8
- Eckhoff/Helgesen Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. – 4. utg. ved Jan E. Helgesen. – Oslo, 1997. – ISBN 82-518-3602-6

- Eckhoff/Smith Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett.* – 6. utg. ved Eivind Smith. – Oslo, 1997. – ISBN 82-518-3522-4
- Ellenes Ellenes, Sverre. *Samarbeidsavtalens rekkevidde mellom deltakerne i rettighetshavergruppen.* I: MarLus nr. 280, Oslo, 2001.
- Fakta 2002 *Fakta 2002 Norsk petroleumsvirksomhet.* Utgitt av Olje- og energidepartementet, 2002. – ISSN-1502-3133
- Fleischer Fleischer, Carl August. *Noen synspunkter på Grunnlovens § 19 og spørsmålet om medbestemmelsesrett i aksjeselskaper der staten er aksjeeier.* I: TfR 1974 s. 354-364.
- Frihagen Frihagen, Arvid. *Forvaltningsloven og kommunal saksbehandling.* – 6. utgave. – Bergen, 1992.
- Hauge Hauge, Jens Chr. *Styring av statsaksjeselskaper – særlig om kompetansefordelingen mellom statsråd, styre og daglig ledelse.* I: LoR 1986 s. 352–366
- Helset Helset, Per. *Norsk statsforfatningsrett.* Per Helset, Bjørn Stordrange. – Oslo, 1998. – ISBN 82-417-0732-0
- Hov Hov, Jo. *Avtaleslutning og ugyldighet.* – Oslo, 1998. – ISBN 82-91060-06-1
- Graver Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett.* – Oslo, 1999. – ISBN 82-00-45237-9
- Karnov *Karnov Norsk kommentert lovsamling.* Hovedredaktører Peter Lødrup, Knut Kaasen, Steinar Tjomsland. Oslo 1994.
- Mestad Mestad, Ola. *Statoil og statleg styring og kontroll.* I: MarLus nr. 105. Oslo, 1985.
- Mestad/Ringnes Mestad, Ola og Arne Ringnes. *Konsesjonspolitikken under borgerlig styre.* I: MarLus nr. 68. Oslo, 1981.
- Michelet Michelet, Christian Fr. *Stemmeregler ved omstruktureringer i oljeindustrien.* I: MarLus nr. 261, s. 25-38. Oslo, 2000.
- Norsk Oljehistorie 1 Hanisch, Tore Jørgen. *Fra vantro til overmot?* Tore Jørgen Hanisch og Gunnar Nerheim. Norsk oljehistorie B1 –

	Oslo, 1992. – ISBN 82-7443-018-2
<u>Rapport 21</u>	Andersen, Svein S. (2000). <i>Nasjonal handlefrihet– nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati</i> . Svein S. Andersen og Ole Gunnar Austvik – Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, rapportserien nr. 21, 2000 – ISBN 82-92028-22-6
<u>Opsahl</u>	Opsahl, Torkel (1965). <i>Delegasjon av Stortingets myndighet</i> . – Oslo, 1965.
<u>Rosenberg</u>	Rosenberg, Ulf E. (16.9.2002). <i>Ormen Lange: Strid og atter strid</i> . [online] Aftenbladet. Tilgang: <a href="http://www.aftenbladet.no/nyheter/okonomi/article.jhtml?articleID=138438">www.aftenbladet.no/nyheter/okonomi/article.jhtml?articleID=138438</a> [sitert 16.10.02]
<u>Smith</u>	Smith, Carsten. <i>Statsliv og rettsteori</i> . Oslo, 1978. – ISBN 82-00-01731-1
<u>Stavang</u>	Stavang, Per. <i>Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa</i> . – Bergen, 1999. – ISBN 82-419-0244-1
<u>Årsrapport 2001</u>	<i>Årsrapport 2001 SDØE og Petoro AS</i> (2002) [online]. Tilgang: <a href="http://www.petoroas.no/pub/rap2001_no.pdf">http://www.petoroas.no/pub/rap2001_no.pdf</a> [sitert 27. februar 2003]

#### Internettadresser

Petoro AS nettsider: <http://www.petoroas.no/>

#### VEDLEGG

- 1: Vedtekter for Petoro AS (3 sider)
- 2: Tildelingsbrev for 2003 til Petoro AS (9 sider)
- 3: Avsetningsinstruks for Statoil ASA (9 sider)